

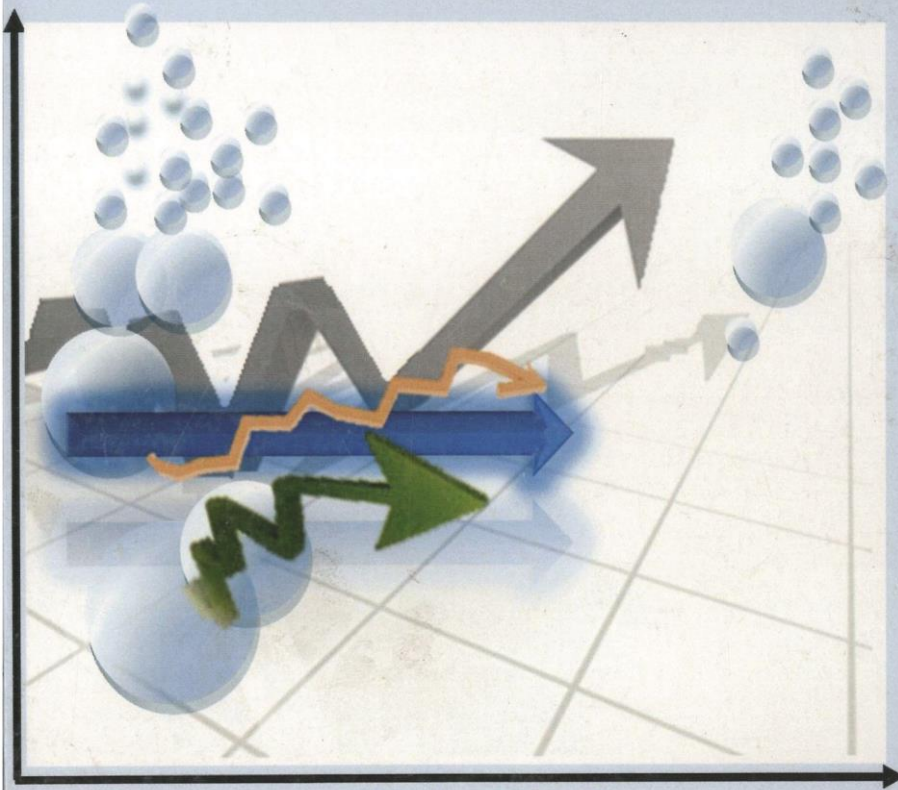


# أرجوحة التنمية في العراق

بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

تأليف

أ.د. كامل كاظم بشير الكفاني



1434هـ - 2013م

# ارجوحة التنمية في العراق

بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

أ.د. كامل كاظم بشير الكناني  
جامعة بغداد

2013 م / 1434 هـ



قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا  
إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صدق الله العظيم

سورة البقرة الآية

(٣٢)

## الاهداء <<<<< بلدي العراق

... بين عراقة الماضي... وتأرجح الحاضر... وضبابية المستقبل

حيثما تكون فأنت أمل الحياة.... وصيرورة الذات  
لك كل معاني الحب والوفاء ... في عنفوان المجد والعطاء  
تبقى للإنسانية ينبوع العطاء.... وقبله الأنظار ... ولك تتطلع  
الأبصار

والمجد لا يتجسد إلا بالمعاناة وتجشم الحياة  
فالبناء الصلد ... طريقك في الحياة ... فالغد لك وان طال  
الانتظار



## المقدمة العامة

• عانى، وما يزال الاقتصاد العراقي، من نتائج انخراط عقد آليات الإدارة المركزية في عهد النظام السابق دون أن تحل محلها آليات نظام اقتصادي جديد، واضح المعالم، بعد تغير النظام السياسي في 9 نيسان/2003، على الرغم من التأكيد والتوجه السياسي في إعادة بناء الاقتصاد الوطني على أسس الحرية الاقتصادية وسياسة السوق (اعتماداً على وثيقة دستور 2005)، بعد عقود من التطبيق الاقتصادي القائم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج وحالة من التذبذب في الدور المعطى للقطاع الخاص.

• ان عدم وضوح المنهج الاقتصادي المعتمد، افقد العراق السياسة الاقتصادية الواضحة للتعامل مع كل هذا الارث من مرحلة سابقة تمتد لأكثر من نصف قرن من الزمن في تخطيط سياسي- اقتصادي لم نفقد فيها الموارد والامكانات والجهود فحسب، وانما خسرنا ايضاً الزمن، حيث غلبت فيه الاضطرابات السياسية على النهج الاقتصادي السليم. هذا التخطيط والضياع في متاهات الصراعات السياسية أفرز نظام اقتصادي متخلف مع اقرب الدول، بما في ذلك الدول المجاورة للعراق. ان وضع العراق الراهن لا يتماشى فقط والامكانات المتاحة فيه، وانما ايضا هو بعيد عن ان يكون عراق الأمس، عراق المجد والحضارة في سيرة التاريخ البشري، فهو يلج القرن الحادي والعشرين وهو في ذيل دول العالم سواء في مؤشرات التنمية البشرية أو المادية. وإذا كانت الظروف التي مر بها العراق جاءت عبر احداث متلاحقة، كان فيها تأثير لدوافع خارجية استطاعت ان توظف معطيات داخلية برزت منذ عام 1958، لتعرق مسيرة التنمية في هذا البلد، فان ظروف ما بعد 2003، يبدو انها اكثر ملائمة في التفاعل مع المتغيرات العالمية مع الاقرار بعدم وضوحية تفاعلها مع المعطيات الداخلية، وهو الخطر الاكبر الذي يحيط بهذه التجربة.

• يبدو ان عام 2003، كان نقطة البداية لإعادة كتابة تاريخ مسارات التنمية في العراق من جديد، حول محيط دائرة مركزها الانسان العراقي، وها نحن نشهد حالة من الضياع وفقدان الهوية الاقتصادية من جديد، حول ما نريد للاقتصاد العراقي من توجهات امام مفترق طرق بين الاشتراكية، من أرث ماضي لا يمكن تجاهله، وبين طروحات القادة السياسيين، حالياً، في تبني الفكر الرأسمالي في نظام اقتصادي حر لا تتوفر له أدنى مستلزمات التطبيق في المعطيات الاقتصادية الراهنة في البلاد. هذه المتاهات تتجلى في وجود انسان عراقي أنكوى بتجارب سابقة أمتدت لعقود من الزمن أفقدت فيها مصداقية التوجه الاقتصادي، ولم يجني منها سوى مظاهر التخلف في أبهى صورها مقارنة بمحيطه الاقليمي، على الاقل، سواء في مؤشرات التنمية البشرية، التربية والتعليم والصحة والمأوى وصولاً الى تردي الخدمات والبنى الارتكازية من خدمات الماء الصافي والمجاري والكهرباء... الخ، أو في مؤشرات التنمية الاقتصادية من تدني الاداء الوظيفي للقطاعات الإنتاجية. وما أستمراية ظاهرة "الاقتصاد الريعي" للاقتصاد العراقي إلا دليل ساطع على هذا التخلف، الذي رسخ اليوم ولسنوات قادمة، دور القطاع النفطي "كبقرة حلوب" نتغذى من ضرعها لكي نستمر في الحياة، بما يجلبه لنا من "عملة صعبة" نتهافت بها على السوق الدولية لملء البطون، ونحن نحمد الله على هذه النعمة ونتطلع الى استمرارية ارتفاع أسعار النفط الخام في السوق الدولية، لنشمر عن سواعدنا في خطب رنانة حول اعداد الخطط وبرامج التنمية التي لم يشهد منها المواطن سوى التكرار والتعثر، دون ان يتقدم فيها الاقتصاد الوطني خطوة الى الامام مقارنة مع اقتصادات الدول الأخرى.

منذ عام 1958، والتاريخ يشهد أروع ما كتب حول أهداف التنمية في العراق، سواء في الخطط التنموية أو في الخطب السياسية أو في ما شاهدناه أو نشهده من مؤتمرات وندوات تخصصية وغير تخصصية حول ضرورة النهوض بالاقتصاد العراقي. أما التطبيق فهو وجه آخر لم يثمر عن نتائج ملموسة وذات

جذور في أرضية الاقتصاد العراقي، بقدر ما كانت إجراءات جزئية هنا وهناك تسعى إلى "إطفاء الحرائق" تحت يافطة "ضرورة توفير المستلزمات المادية للتنمية". وبعد كل هذه السنوات الطويلة، لم نتلمس أو نتعاش مع أي من هذه المستلزمات، بقدر ما شهدنا من صراعات سياسية هدفها السلطة وشعارها الاقتصاد، كما هو حال مرحلة الستينات في تقلبات سياسية تجلت في استخدام القوة للوصول إلى السلطة من قبل هذا الحزب أو ذاك، حتى جاءت مرحلة السبعينات لتضع موارد البلد، وفي مقدمتها النفط، بيد السياسيين مباشرة لتنفيذ طموحاتهم ورغباتهم الشخصية في بسط النفوذ وإقصاء الآخر والانفراد بالسلطة، وبروز ظاهرة "الحزب الواحد" وتسخير كل الإمكانيات نحو "المعركة"، وسيادة "اقتصاد الحرب" بدء من عام 1980، في إخضاع الاقتصاد العراقي إلى سلسلة حروب متتالية وحصار اقتصادي دولي، تمخضت عن احتلال أجنبي للعراق في نيسان/2003، لم يجني منها الشعب العراقي سوى ضياع الموارد والتراجع إلى الخلف لعشرات السنين، بمؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن المؤسف حقاً، انه بعد أكثر من تسع سنوات على التغير السياسي الذي حدث في العراق عام 2003، لم نطلع على برنامج اقتصادي واضح المعالم لأي من القوى السياسية التي جاءت الى السلطة بعد هذا التغير، بقدر ما كانت تصريحات ومواقف سياسية تنطلق من الانتقاد الى المرحلة السابقة دون ان تحدد ملاح الأسس الفكرية والمنهجية للتحويل الاقتصادي المرغوب على وفق خصوصية الاقتصاد العراقي. وهذا انعكاس في كون القوى المشتركة في المشهد السياسي الآن لم يظهر منها ما يشير الى انها تمتلك برامج اقتصادية، بمعنى انها وضعت اشارات اقتصادية ضمن برامجها السياسية ولم تضع برامج اقتصادية محددة وموجهة باتجاه اهداف مبتغاة، ولذلك نرى ان ما يُتبع للآن هي في الحقيقة ليست برامج وانما هي ردود افعال معينة بمعنى انها اجراءات لمواجهة ازمة معينة وليست سُبلاً لتجنب حدوث الازمة. ومما يساهم في تفاقم الازمة ان الاقتصاد

العراقي هو أصلاً اقتصاد مشوه ورث امراض مزمنة تجلت في الديون الخارجية وتعويضات احتلال الكويت وعدم تنوع جوانبه الهيكلية واعتماده على مصدر ريعي واحد (النفط الخام) مع تدني وتراجع مختلف الخدمات الأساسية في المجتمع وتقهقر القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة، وما يترتب على ذلك من انخفاض مستويات المعيشة بمعايير التنمية البشرية.

• ان أولى متطلبات النهوض بالاقتصاد الوطني هو الانطلاق من الامكانات المتاحة، وفي ذات الوقت بناء النموذج التنموي من خلال الاستفادة من الماضي وتسخير كافة الجهود وتحيد كافة التقاطعات مع المنجز إذا كان يسير ضمن الهدف الاقتصادي قبل السياسي. ان هذا التحيد تتطلبه ضرورة اختصار الزمن أولاً والاستفادة من الخبرات المتراكمة في التعامل مع الموروث المادي لمسيرة التنمية طيلة العقود السابقة ثانياً. وبالتأكيد، فان ذلك يصب في مدى أو مرحلة انتقال آليات عمل الحكومات العراقية من الدولة الحارسة والريعية الى دور دولة التنمية والخدمات، في حين ان الدولة، بوضعها الراهن، تحكمها التوجهات السياسية ومنظومة من القوانين والاجراءات التي تحد من سرعة حدوث مثل هذا التحول.

في الوقت الذي يزخر به العراق من امكانات تنموية تتمثل بالموارد البشرية والموارد الطبيعية المهمة إلا انه أفقر الى الرؤية الاقتصادية الواضحة للتنمية في التوافق والتفاعل بين هذه الامكانات التنموية للحصول على التنمية المنشودة. هذا التفاعل انما يستند على وجود الاداة الفاعلة والمؤثرة في كفاءتها وقدرتها على الاستخدام العقلاني والاقتصادي لهذه الموارد، وهو ما افتقره العراق في مسار جهوده التنموية بفعل متغيراته السياسية المتلاحقة والتي ترتب عليها تشتت الوضوح في المسار التنموي الذي يفترض ان يستند عليه العراق. وهنا يمكن ان نتساءل هل ان للوضع السياسي أثر على الوضع الاقتصادي؟

في الحقيقة، ان البحث في مسار التنمية في العراق يتطلب جهداً لا يقتصر على الاقتصاد فحسب، بل يستوعب جدلاً مجالات السياسة والاجتماع، وتشير الوقائع ان العراق لم يعيش يوماً دولة المؤسسات العصرية، إذ كان، وما يزال، الاقتصاد العراقي مسيساً وخاضعاً في تحولاته الى التحولات التي تحدث في طبيعة الممارسة السياسية التي شكلت عبئاً كبيراً على الاقتصاد الوطني، وبدلاً من توجيه الموارد نحو الأعمار والتنمية وجهت الى عسكرة الاقتصاد والمجتمع منذ عام ١٩٨٠. وما ان حطت حرب الخليج أوزارها حتى برزت المشاكل البنوية في الاقتصاد العراقي وفي مقدمتها المديونية، التضخم، البطالة ومن ثم المحطة الاخيرة التي رسى بها العراق في احتلاله من قبل القوات الامريكية والدول المتحالفة معها، وبما أنعكس في تدهور مؤشرات التنمية البشرية في الصحة والتعليم فضلاً عن اتساع نطاق البطالة والفقر البشري، على الرغم مما يمتلك البلد من إمكانيات مادية وبشرية وما يختزن فيه من ثروات.

وبناء على المعطيات الواقعية التي تهيمن على شكل العلاقة بين عالم الاقتصاد وعالم السياسة في العراق، يمكن الإشارة سلفاً إلى أن هذا الكتاب يسعى إلى الاستقراء ووضع الاحتمالات أكثر مما يسعى إلى إقرار خطة عمل لا يمكن لأي كان تحمل مسؤوليتها في ظل غياب عوامل الاستقرار أو الوضوح الذي يتطلبه تطوير بناء الاقتصاد، مما يتطلب:

- إعادة الثقة بالوضع الاقتصادي الراهن؛
- إعادة الثقة هذه تستند على المقومات المتاحة في الاقتصاد الوطني؛
- هذه المقومات تُعد الركيزة الاساسية لأية محاولة للنهوض بواقع الاقتصاد العراقي، إذا ما توفر الافق الاستراتيجي للتنمية والذي يوفر سياسة اقتصادية قائمة على حُسن استخدام هذه الموارد والاستفادة من أخطاء الماضي.
- تُعد مسألة التنمية وخياراتها في العراق من الموضوعات المطروقة اليوم على بساط البحث والنقاش، ليس من باب مواجهة مشكلاته الراهنة فحسب وإنما من

اجل رسم إستراتيجية للمستقبل. ولإيجاد رؤى مستقبلية متكاملة لهذه الخيارات ينبغي التطرق وبإيجاز إلى واقع التنمية في العراق في سياق ارث الماضي وكذلك ما يهدف العراق إلى تحقيقه في ضوء المتغيرات اللاحقة للاقتصاد الوطني بعد الاحتلال الأمريكي للعراق في ٩ نيسان ٢٠٠٣، وتغير النظام السياسي فيه وما تبعه من متغيرات جوهرية ليس على مستوى نظام الحكم فحسب وإنما أيضا على مستوى التوجهات الاقتصادية باتجاه حرية السوق والانفتاح على العالم الخارجي.

يمكن متابعة تطور الاقتصاد العراقي عبر ثلاث مراحل أساسية:

**المرحلة الأولى 1921-1980:** وهي مرحلة طويلة من تاريخ العراق الاقتصادي تخللتها أحداث متعاقبة في ابعادها السياسية، والمهم لدينا، هنا، هو الجانب الاقتصادي في هذه الاحداث والتي تمثلت بسيادة الملكية الخاصة، حتى منتصف عام 1958، وبالذات في القطاعات الإنتاجية، الزراعة والصناعة التحويلية، في ظل نظام سياسي قائم على الحكم الملكي، انتهى في ثورة 14 تموز 1958، والذي تبنى التخطيط كأداة في تخصيص الموارد واعتماد الملكية العامة لوسائل الإنتاج، وما ترتب على ذلك من تغيرات جذرية في إدارة الاقتصاد الوطني، منها؛ إنشاء وزارة التخطيط ومجلس التخطيط، وإلغاء مجلس الاعمار وبدء ظهور الخط الخمسية في إطار ما يمكن ان يطلق عليه بمرحلة "التخطيط الاقتصادي". هذه المرحلة اتسمت أيضاً بالاضطرابات السياسية والصراع على السلطة والنفوذ، ترتب عليها دخول العراق في حروب متتالية بدءاً من عام 1980.

**المرحلة الثانية 1980-2003:** شاب هذه المرحلة عدة اضطرابات ومنها دخول العراق الحرب مع إيران 1980-1988، تم فيها عسكرة الاقتصاد العراقي والمجتمع في توجيه اغلب الموارد الطبيعية والبشرية الى المجهود الحربي. أعقبه أيضاً حرب الخليج الثانية والحصار الاقتصادي 1990-2003 الذي شل الاقتصاد الوطني، وكان من نتائجه المؤثرة تغير النظام السياسي في 9 نيسان/ 2003، حيث شهد الاقتصاد الوطني مرحلة انتقالية تعج بالتناقضات الاقتصادية

والسياسية في بدء مؤشرات التحول التدريجي لهذا الاقتصاد نحو اقتصاد السوق والاندماج والانفتاح على الاقتصاد العالمي.

**المرحلة الثالثة 2003 فصاعداً:** تتمثل هذه المرحلة في تحول نوعي في العراق تجسد في تشريع دستور جديد (سنة 2005) على مستوى النظامين السياسي والاقتصادي: من نظام شمولي دكتاتوري الى نظام فدرالي ديمقراطي، وما يترتب على ذلك في التحول من آليات التخطيط المركزي الى التخطيط اللامركزي في اعطاء دور متنامي للسلطات المحلية، يرافق ذلك التوجهات الجديدة نحو الاقتصاد الحر (آلية السوق) انطلاقاً من منح الاستثمار الخاص الفرص الكاملة في عملية التنمية وإعادة هيكلة ملكية وسائل الإنتاج من الملكية العامة الى الملكية الخاصة، على الصعيد النظري على الأقل.

ان التمعن في واقع حال الاقتصاد العراقي، وكما هو معروف، ذات منظور مزدوج، فهو في الوقت الذي يُعد من اقتصادات الدول النامية كونه يقع ضمن مجموعة الدول النفطية، لما يتمتع به من وفرة نفطية وبالتالي وفرة مالية وموارد معدنية، فانه يتسم ايضاً بخصائص الدول المتخلفة عند مقارنة هيكل الاقتصاد العراقي بالاقتصاد العالمي في دراسة مؤشراتهما الاقتصادية والاجتماعية غير النفطية. وكان من المفترض ان يتم تسخير الخاصية الاولى في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، كما هو حال الاقتصادات النفطية الاخرى: ماليزيا، اندونيسيا، والاقرب اقتصادات دول الخليج العربي، حيث لم يتم توظيف القدرات المالية التي تمتع ويتمتع بها الاقتصاد العراقي التوظيف الافضل في تنمية المجتمع والاقتصاد بعيداً عن الأسراف والتبذير لموارد البلد في متاهات السياسة والحروب واروقة الفساد الإداري والمالي.

ان المسار التاريخي للاقتصاد العراقي يعكس سنوات طويلة من الضياع وتبذير الموارد والجهود في متاهات التآرجح بين نفحات من نسائم التنمية لم نكد نلمس بوادرها حتى تهب علينا رياح الحرب وكل ما يرتبط بها من تدمير وتخريب

لمواردنا وقدراتنا ثم في حصار اقتصادي خانق انهك اقتصادنا الوطني وجعله عاجزاً عن مجابهة غزو اجنبي اعاد تدمير البلاد ومرافقه المختلفة، ثم جئنا مرة أخرى، بعد عام ٢٠٠٣، لنعيد الكرة في الحديث عن التنمية، وفي هذه المرة طروحات جديدة لم نحدد توجهاتها لحد الآن ولا نعرف حتى آليات العمل بها، في غموض وتخبط سياسي ينعكس في ضبابية التوجه الراهن.

ان هذا الاخفاق التنموي في العراق، هو، بالتأكيد، ليس وليد مرحلة معينة بقدر ما هو تسلسل في الاخفاقات وفقدان القوى المؤثرة للتعامل مع كل هذه الافرازات السياسية منها والاقتصادية، طيلة المراحل السابقة، ولذلك فان اي محاولة في التفكير حول آليات عمل مقترح للنهوض بالواقع التنموي لهذا الاقتصاد يتطلب فهم واستيعاب كافة المتغيرات وتسخيرها باتجاه وضع تصورات مستقبلية للتنمية في العراق. لذلك فان منهجية هذا الكتاب استندت على **المنهج التاريخي المقارن** في استعراض المراحل، المنوه عنها في اعلاه، في الكشف عن مكامن الاخفاق في برامج ثم خطط التنمية اللاحقة. كما تم اعتماد **المنهج الوصفي التحليلي** لكافة المعطيات الاقتصادية استناداً الى المؤشرات الاحصائية والبيانات والمعلومات المتوفرة عن آليات عمل الاقتصاد الوطني في العراق والنتائج المترتبة عليه. وفي استشراف الافاق المستقبلية للنهوض بواقع الاقتصاد الوطني من خلال **المنهج الاستنباطي** الذي يقوم على استنتاج أفكار معينة من فكرة عامة ويمزج ذلك بتحليل واقعي استناداً الى بيانات احصائية ومؤشرات تربط بين التشخيص والمعالجات من جهة والواقع من جهة أخرى في تحليل **منهجي استقرائي**، وفي سبيل ذلك استعانت الدراسة بالعديد من الدراسات والأبحاث والتقارير المتخصصة ومن مصادر ومراجع مكتبية مختلفة ومواقع إلكترونية عديدة على شبكة الإنترنت، في محاولة تحليل الأفكار ومن ثم ربطها بعضها بعضاً بصورة علمية منطقية. وما هذا الكتاب إلا محاولة في التفكير المنهجي لتأشير ملامح طريق التنمية اعتماداً على أرث الماضي وتجاربه المريعة في الاستفادة منها أولاً وفي عدم



الركون الى الاجتهاد في التجربة والخطأ ثانياً، بل لابد من السعي الجاد في اكتساب المعرفة والاعتماد على الذات المتفتحة على العالم الخارجي في تطوره العلمي-التقني والتفاعل الايجابي معه وبما يساعد في الوصول إلى سياقات عمل مستقبلية قائمة على تحديد التوجه التنموي للاقتصاد العراقي، عسى ان نكون قد ساهمنا بما نستطيع من وضع خبرتنا وامكانياتنا في خدمة بلدنا بما يرضي الله (سبحانه وتعالى) في علم ينتفع به للأجيال القادمة.

ومن الله التوفيق

## الفصل الأول

ارث الماضي: المدة من ١٩٢١ إلى ٢٠٠٣

### مؤشرات إجمالية تعكس غموض وتخط في السياسات الاقتصادية

ان بناء تصورات إستراتيجية لأي اقتصاد إنما يستند على استيعاب المسار التاريخي لهذا الاقتصاد وتشخيص آليات الفعل التنموي فيه والركائز الأساسية التي يستند عليها في تنفيذ هيكلية النشاطات الاقتصادية والجذور الممتدة في رسم ملامح الوضع الراهن للاقتصاد الوطني.

وفي تشخيص المسار التاريخي للاقتصاد العراقي، نجد أن هذا الاقتصاد قد مر بمراحل تاريخية متعاقبة كان لكل منها خصائصها المميزة في اتجاهات السياسات الاقتصادية المعتمدة وما يترتب عليها من خصائص هيكلية للنشاطات الاقتصادية لكل مرحلة تاريخية. ودون الخوض في المؤشرات الجزئية لهذه السياسات وإفرازاتها، فان الاعتماد على حقيقة تاريخية ميزت الاقتصاد العراقي بوضوح في مرحلة تاريخية عن مرحلة لاحقة لها، ألا وهي حقيقة ظروف الحرب وتداعياتها منذ عام ١٩٨٠. وعلى هذا الأساس، ولأهمية هذا التشخيص، فانه يمكن أن نميز بين مرحلتين تاريخيتين مهمتين في مسار الاقتصاد العراقي استناداً إلى ما قبل وبعد هذه السنة.

١- مرحلة ١٩٢١ - ١٩٨٠: تغيرات المسار التنموي في ظل التقلبات السياسية.

٢- مرحلة ١٩٨٠ - ٢٠٠٣: إجهاض الفعل التنموي بين اقتصاد الحرب ومحدودية

مصادر التمويل.

## المبحث الأول

### مرحلة ١٩٢١ - ١٩٨٠؛ تغيرات المسار التنموي في ظل التقلبات السياسية

شهدت هذه المرحلة حالة مخاض شديد ومعقد لمجموعة من الأحداث السياسية ذات الطابع العسكري، وخاصة بعد ثورة العشرين<sup>(١)</sup>، في محاولة للتخلص من الانتداب البريطاني للعراق. ان طبيعة الظروف السياسية التي طغت على تلك المرحلة انعكست في عدم استقرار سياسي تجلّى، في الاعم الاغلب، بعدم وجود برامج اقتصادية واضحة المعالم، اما بسبب قصر عمر تلك الحكومات التي لا تتجاوز السنة او السنتين بل وفي حالات كثيرة لا تستقر اكثر من اشهر معدودة. هذه الظروف أثرت على طبيعة النشاطات الاقتصادية السائدة في تلك المرحلة، والتي كانت تتركز على النشاط الزراعي الذي كان في جانب كبير منه يقوم على اساليب انتاجية قديمة اضافة الى انخفاض واضح في انتاجية الارض الزراعية،

<sup>١</sup> - كان من نتائج ثورة العشرين في العراق تشكيل حكومة وطنية مؤقتة في ١١/١/١٩٢٠ برئاسة عبد الرحمن الكيلاني (نقيب بغداد). وفي ٢٣ آب/١٩٢١ تم تأسيس الملكية في العراق واعلان تنصيب الأمير فيصل بن الحسين ملكا على العراق. ثم توالى الاحداث السياسية والانقلابات العسكرية، وما يترتب عليها من تغيرات في استقالة و تشكيل حكومات متعاقبة، بلغ عددها ستة حكومات في تصارع مع المصالح البريطانية عكست عدم استقرار سياسي في البلاد. وفي ٣ ت/١٩٣٢ تم قبول العراق عضوا في عصبة الأمم المتحدة، وانتهت عندئذ مهام المعتمد السامي وحل بدله السفير البريطاني لتمثيل دولته في العراق. وكان لوفاة الملك فيصل الاول في السابع من أيلول عام ١٩٣٣، أثره الواضح أيضا في عدم الاستقرار السياسي في العراق خلال المدة ١٩٣٣-١٩٣٩، وما خللها من اغتيال الملك غازي في ٣ نيسان ١٩٣٩ ووقوع الحرب العالمية الثانية وعلان العراق وقفه الى جانب الحلفاء (بريطانيا وفرنسا) وليستمر مسلسل الانقلابات العسكرية حتى عام ١٩٤١، الذي شهد انطلاق ثورة مايس في ولادة "حكومة الدفاع الوطني" برئاسة رشيد عالي الكيلاني، والتي دفعت بريطانيا الى تدخل عسكري واسع النطاق لإعادة هيمنتها على البلاد في الرجوع الى معاهدة ١٩٣٠ وبموجبها أصبح العراق يرزخ تحت السيطرة البريطانية (غير المباشرة) وبكل ما يعنيه ذلك من وطأة الوجود الاجنبي على أرضه وسيادته الوطنية، حتى ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨.

للأطلاع على هذه المرحلة من تاريخ العراق يمكن الاستعانة بالمصادر الآتية:

- مؤلفات الحسني، عبد الرزاق: "تاريخ الوزارات العراقية"، صيدا، ١٩٧٤. "العراق في دوري الاحتلال والانتداب، صيدا، ١٩٧٤. "تاريخ العراق السياسي الحديث"، بيروت، ١٩٧٥.
- حميدي، جعفر عباس، "التطورات السياسية في العراق ١٩٤١-١٩٥٣"، بغداد، ١٩٧٦.
- زكي صالح، "مقدمة في دراسة العراق المعاصر"، بغداد، ١٩٥٣.

مع انتشار الفقر والبؤس بين القوى العاملة من الفلاحين الذين يعملون لصالح الاقطاعيين وكبار مالكي الاراضي.

وقد حاولت بعض الحكومات اجراء بعض الاصلاحات في هذا القطاع من قبيل اصدار التشريعات والقوانين، والتي تمخضت في عام 1933 عن صدور قانون رقم 28: "حقوق وواجبات الزراع"، والذي جاء في اسباب تشريعه انه لتنظيم عملية الإنتاج الزراعي بكفاءة وانتاجية أفضل ولمنع هجرة الفلاحين المتزايدة الى المدن. ولكن لم يحقق هذا القانون والقوانين اللاحقة له حالة التحسن المنشود في هذا القطاع الحيوي للاقتصاد الوطني، بسبب أفئقارها الى الادوات الاقتصادية الناجعة سواء على مستوى الاستثمار في البنى الارتكازية للنشاط الزراعي، وخاصة فيما يتعلق بمشاريع استصلاح الاراضي واقامة السدود ومشاريع الارواء، أضافة الى افتقارها الى سياسة واضحة في الملكية وكذلك في توعية وتطوير الفلاح في عمله. كل ذلك، بالاضافة الى الاستغلال المفرط لوحدة المساحة من الارض الزراعية، أدى الى اهمال مساحات واسعة من الاراضي الزراعية وزيادة ملوحتها بسبب الاستغلال الجائر للارض وعدم استثمار المالكين (من رؤوساء العشائر ورجال الطبقة الحاكمة وأثرياء المدن) لرؤوس أموالهم في تطوير الإنتاج الزراعي، مع عجز حكومي في توفير استثمار ملائم للنهوض بواقع النشاط الزراعي. وظهرت الحاجة الى اعتماد برامج استثمارية تركزت في مشاريع استثمارية من هذه الوزارة أو تلك تبعاً لتخصيصاتها المالية التي كانت من النزر التي لا يسمح لها باعداد برامج استثمارية لمديات زمنية قصيرة أو متوسطة.

ان اهم ما يميز هذه الحقبة الزمنية اقتصادياً، هي غلبة القطاع الزراعي على عموم النشاطات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وفي حجم القوى العاملة، مع مساهمة متواضعة لصناعات اولية أو صغيرة<sup>(٢)</sup>.

<sup>٢</sup> - السامرائي، سعيد عبود، "التطور الاقتصادي الحديث في العراق"، مطبعة القضاء في النجف الأشرف، ١٩٧٧، ص ٩٤-٩٩.

وبدأت ملامح هذا التغير مع بداية الخمسينات، عند المباشرة في تصدير النفط العراقي، الذي شكل انعطافة مهمة في تاريخ السياسات الاقتصادية بعد إن توفرت لها الإمكانات المالية بفعل عمليات التصدير، حيث تشكل إيراداته المصدر الأساسي والوحيد في تمويل مشاريع التنمية وتنفيذها. وقد خضع هذا الدور إلى متغيرات سياسية طويلة هذه المدة منذ عام ١٩٦١، في تقليص امتياز الشركات الأجنبية، مروراً بقرار تأمين النفط عام ١٩٧٢ ثم الحرب مع إيران.

ونظراً لطول هذه المرحلة، يمكن تشخيص ملامحها الرئيسية في مراحل ثانوية تعكس حالة من الاضطراب السياسي في البلد وما ترتب عليها من تغيرات في النظام الاقتصادي لإدارة الدولة، وأهمها ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ثم تغير النظام السياسي في ١٧ تموز ١٩٦٨ عندما استلم حزب البعث السلطة في العراق.

#### ١. مرحلة ما قبل ١٩٥٨: نهج الحرية الاقتصادية واكتشاف النفط

قبل عام ١٩٥٨، كانت المؤشرات الاقتصادية تنعكس عن اقتصاد تقليدي تمارس فيه أنشطة اقتصادية محددة، وكانت السياسات الاقتصادية العامة، آنذاك، تستند على عدم التدخل المباشر في الشؤون الاقتصادية إلا بالقدر الضروري لحفظ الأمن وصيانة الملكية الفردية. وفي حقيقة الأمر، كان العراق قبل عام ١٩٥٨، يعد من الدول ذات الاقتصاد الحر، وإن كان الدستور العراقي آنذاك لم يتضمن أي نص حول هذا التوجه، ولكن وجود النظام الملكي والبرلماني إضافة إلى غياب أي نص في دستور عام ١٩٢٢ والتغيرات اللاحقة له للسنوات ١٩٢٥-١٩٤٤، فيما يتعلق بمذهب الحرية الاقتصادية، كل ذلك يجعلنا نعتقد بأن هذا النظام هو الذي كان يسير العلاقات الاقتصادية في البلاد<sup>(٣)</sup>.

<sup>٣</sup> - الكنان، د. كامل كاظم بشير، "الخصخصة؛ المفهوم وامكانيات التطبيق في العراق: نظرة في التحليل الإستراتيجي للإصلاح الاقتصادي"، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٠٥-١٠٦. كذلك ولنفس المؤلف: "أتجاهات التنمية الصناعية في العراق للفترة ١٩٥٨-١٩٨٠، السياسات والتطبيق"، مجلة الصناعة، ع ٢٤/س ١١، ١٩٨٨.

وفي تحليل هيكلية الاقتصاد الوطني، خلال تلك المرحلة، يمكن أن نؤشر الخصائص الرئيسية الآتية:

١. أن معظم الناتج المحلي الإجمالي كان يتولد من القطاع الزراعي حتى بداية الخمسينات، حيث بلغت مساهمة هذا القطاع نحو (٢٩.٣%) في تكوين هذا الناتج عام ١٩٥٣<sup>(٤)</sup>.

٢. استحوذ القطاع الزراعي على نسبة كبيرة من القوى العاملة إذ ان معظم سكان العراق من الريف، حيث أشار إحصاء ١٩٤٧ إلى أن (٦٤.٠%) من سكان العراق هم من الريف، يمارسون النشاط الزراعي، مقابل (٣٦.٠%) حضر<sup>(٥)</sup>.

٣. تميزت معظم الصناعات القائمة بالأنماط الحرفية البسيطة ومحدودية المصانع الحديثة، و تتركز في مدن بغداد والبصرة والموصل<sup>(٦)</sup>.

وكان لاكتشاف النفط عام ١٩٢٧ نقطة البداية في تغير هيكلية الاقتصاد الوطني، وخاصة بعد عمليات الانتاج والتصدير عام ١٩٣٤<sup>(٧)</sup>، حيث بلغ إنتاج النفط الخام عام ١٩٥٣، ثلاثة ملايين طن سنوياً مصحوباً بزيادة في إيرادات الحكومة بلغت ما يقارب الـ (٥٠) مليون دينار في ذلك العام بعد إن كانت لا تتجاوز ثلاثة ملايين دينار حتى عام ١٩٤٩<sup>(٨)</sup>. ومنذ ذلك الحين، اخذت الموارد المالية المتأتية من تصدير النفط تلعب دوراً بارزاً في النشاط الاقتصادي على صعيد الميزانية الجارية (التشغيلية او الاستهلاكية) والميزانية الاستثمارية او الرأسمالية، وخاصة

<sup>٤</sup> - جواد هاشم وآخرون، " تقويم النمو الاقتصادي في العراق"، ١٩٥٠ - ١٩٧٠، ج.٢ - الفصل الخامس؛ تطور قطاع الزراعة، مطبعة الجمهورية، بغداد، ١٩٧٢، ص ٢.

<sup>٥</sup> - المصدر اعلاه، ص ٨.

<sup>٦</sup> - السامرائي، سعيد عبود، مصدر سابق، ص ٩٧.

<sup>٧</sup> - حصلت شركة نفط العراق (IPC) على أمتياز استخراج النفط عام ١٩٢٥ وبدأت باستخراجه بشكل تجاري عام ١٩٢٧، وفي عام ١٩٣٦ تأسست شركة نفط الموصل (MPC)، ثم شركة نفط البصرة (BPC) عام ١٩٣٨، للاطلاع على تفاصيل هذه الامتيازات انظر الموقع الالكتروني [www.efcodb.com](http://www.efcodb.com)

<sup>٨</sup> - خطاب، احمد عبد السلام، "مشاريع مجلس الأعمار"، الموقع [www.almadasuplements.com](http://www.almadasuplements.com)

بعد اتفاق الحكومة مع الشركات الأجنبية (القائمة على استخراج وتصدير النفط) على مناصفة الأرباح عام ١٩٥٢<sup>(٩)</sup>.

وبغية الاستخدام الأفضل والأكفأ لهذه العوائد في التوجه نحو الاستثمار في المشروعات الإنمائية، تم تأسيس مجلس الأعمار (Council of Construction) من قبل الحكومة العراقية بموجب القرار رقم (٧) لسنة ١٩٥٠، وتعديلاته في السنوات اللاحقة، والذي انيطت به مهمة الأشرف على الأنفاق الاستثماري الحكومي من خلال إعداد منهاج اقتصادي ومالي لإنماء العراق ورفع المستوى المعاشي للسكان. لقد انيطت الى هذا المجلس، مهمة أعمار البلاد، آنذاك، مع الإشارة هنا الى ان جلَّ اهتمام، هذا المجلس، كان على إنشاء وتكوين البنى التحتية للبلد من خلال برامج استثمارية لنشاطات معينة. وقد وضعت الحكومة آنذاك كافة مواردها النفطية تحت تصرف مجلس الأعمار، ثم خفضت إلى نسبة (٧٠%) ثم إلى (٥٠%) نتيجة لتزايد عوائد النفط<sup>(١٠)</sup>، حتى قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، حيث انتهت مهام هذا المجلس.

وفي تحليل مرحلة عمل مجلس الأعمار (١٩٥٠-١٩٥٨) كانت هناك أربعة برامج استثمارية تم وضعها بصورة متعاقبة ومتداخلة أحياناً، بمعنى إن بعضها

<sup>٩</sup> - كانت عقود الامتياز الاصلية تشير الى التزام الشركات بدفع (٤) اربعة شلنات ذهب الى الحكومة العراقية عن كل طن يصدر من النفط الخام، وهي نسبة قليلة لا تتجاوز الـ (١%) من النفط المستخرج ومقارنة مع حصة كولنكيان البالغة (٥٠%) في حين تحصل شركات النفط الاجنبية الاحتكارية، وهي اربعة شركات، على (٢٣.٧%) لكل منها. وإزاء الضغط الشعبي قامت الحكومة، آنذاك، بمفاوضة الشركات لزيادة حصة العراق الى (٢٠%)، لكن الشركات أخذت بالمماطلة مما أدى الى ظهور العديد من المشاكل والاحتجاجات والمظاهرات، أضطرت هذه الشركات، في عام ١٩٥٢، على توقيع اتفاقية مناصفة الأرباح مع الحكومة العراقية؛ (٥٠%) من أرباح الشركات تؤخذ بشكل حصة عينية من النفط الخام للاستهلاك الداخلي والمتبقي يحول الى دفع نقدي، وتم الاتفاق ايضا على زيادة الانتاج الى (٣٠) مليون طن سنوياً، بدءاً من عام ١٩٥٥. حول تفاصيل ذلك، انظر: فخري قدوري، "ملخص تاريخ شركات النفط الاجنبية في العراق"، الموقع الالكتروني [www.burathanews.com](http://www.burathanews.com) ، وكذلك الأسدي، علاء محمد، "عين على تاريخ النفط في

العراق"، الموقع الالكتروني [www.efcodb.com](http://www.efcodb.com)

<sup>١٠</sup> - د. علي حسين، "مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق"، مركز الامارات للدراسات الاستراتيجية، ط١/

كان تعديلاً أو مراجعة لما قبله. ويمكن تشخيص أهم سمات السياسة الإنمائية في مرحلة مجلس الأعمار بالملامح الأساسية الآتية:

١. التركيز على مشاريع البنى التحتية (Infrastructure) للقطاعات الاقتصادية كمشاريع الماء والكهرباء والمباني والخدمات التربوية والتعليمية وكذلك المشاريع الاروائية مثل السدود والخزانات (البحيرات) والطرق والجسور. وقد احتلت هذه التخصيصات النسبة الاكبر من التخصيصات الاستثمارية بنسبة (٥٣%) تقريباً خلال البرامج الاربعة، توزعت الى (٢٧.٤%) لقطاع الخدمات و(٢٥.٥%) لقطاع النقل والمواصلات.
٢. تنمية وتطوير القطاع الزراعي باعتباره يمثل ركيزة أساسية من ركائز النمو الاقتصادي، نظراً لما يتمتع به العراق من إمكانيات زراعية جيدة حيث خصصت له نسبة (٣١%)، في حين لم تتجاوز نسبة الاستثمارات الموجهة نحو القطاع الصناعي (١٠.٧%)، وجاءت النسبة المتبقية (٥.٣%) لمشاريع متنوعة، اهمها في مشاريع الاسكان وبعض الخدمات الترفيهية والثقافية<sup>(١١)</sup>.

٣. إن البرامج الاستثمارية المعدة من قبل مجلس الأعمار كانت تتسم بـ:

- بساطة الأسلوب في رسم السياسات التنموية، لذلك جاءت المشاريع المنفذة متفرقة لا تجمعها خطة إنمائية موحدة.
- إن البرامج أعلاه لم تتضمن أهداف محددة وإنما تميزت بالعمومية وانعكاس ذلك على انخفاض نسب تنفيذ ما مخطط له، بحيث لم يتجاوز إل (٥٥%) من مجمل التخصيصات الاستثمارية لهذه البرامج والبالغة (٤١٢) مليون دينار<sup>(١٢)</sup>.

<sup>١١</sup> - تم جمع هذه البيانات الاحصائية من مصادر متنوعة على الشبكة الدولية (الانترنت) تحت عنوان "مجلس الأعمار"، وللاطلاع على تفاصيل هذه المشاريع يمكن النظر الى؛ خطاب، احمد عبد السلام، مصدر سابق.

<sup>١٢</sup> - وزارة التخطيط، المعهد القومي للتخطيط "محاضرات في التخطيط والاقتصاد"، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٢٢.



هذه التوجهات في السياسة الإنمائية في مرحلة ما قبل ١٩٥٨ جعلت الاقتصاد العراقي يتسم بظاهرة "ثنائية التنمية": ففي الوقت الذي يسخر فيه القطاع الزراعي لصالح فئة معينة من السكان وهم "الإقطاع"، مع كل ما يعانيه هذا القطاع من تخلف ليس في وسائل الإنتاج فحسب وإنما أيضا في حياة السكان من فقر وتخلف اجتماعي وثقافي وافتقار إلى أدنى متطلبات التطور الزراعي، بالمقابل هناك قطاع نفطي متطور يعمل لحساب الشركات الأجنبية يرتبط بالسوق العالمية دون أن يخلق أي ترابطات مع المحيط الاقتصادي الذي يستخرج منه، علاوة على ضخامة الأرباح التي كانت تجنيها تلك الشركات على حساب غالبية السكان<sup>(١٣)</sup>.

هذه البنية الاقتصادية ساهمت في تكوين نوع من الازدواجية في الاقتصاد العراقي تتمثل في وجود قطاع نفطي يستخدم وسائل انتاج حديثة يصاحبه قطاع زراعي يعاني من مشكلات التخلف في وسائل الإنتاج والأيدي العاملة مع صناعات تحويلية ضعيفة ومهمشة. و كانت لها انعكاساتها السلبية ليس في انخفاض الدخل فحسب وإنما أيضا في سوء توزيعه، إضافة إلى انتشار الجوع والفقر، إذ تظهر بعض المؤشرات الإحصائية عن الحيازات الزراعية لعام ١٩٥٧ الى استحواذ كبار ملاكي الأراضي على منافع التنمية، فهناك (١.٧%) من كبار الملاكين يمتلكون (٦٣.١%) من الأراضي الزراعية في العراق<sup>(١٤)</sup>.

## ٢. مرحلة ١٩٥٨ - ١٩٨٠: هيمنة القطاع العام والتخطيط المركزي

بعد تغير النظام السياسي في العراق في ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، في التحول من النظام الملكي-البرلماني إلى النظام الجمهوري، برزت ملامح سياسة اقتصادية مغايرة تماماً للمرحلة السابقة. هذه السياسة الاقتصادية حددت هدفين أساسيين:

<sup>١٣</sup> - الكناني، كامل كاظم بشير، أطروحة دكتوراه علوم في الاقتصاد، جامعة باريس/١٠؛

Kamel K. Al-KENANY, "Les effets de la planification sur l'organisation de l'espace industrielle en Irak", Thèses de Doctorat es en science économique, Université de Nanterre (paris X), 1986, pp. 15-20.

<sup>١٤</sup> - النصاروي، عباس، "الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية و توقعات المستقبل 1950-2010"، جامعة فرمونت، الولايات المتحدة الأميركية، ترجمة محمد عبد العزيز، دار الكنوز، بيروت، 1995، ص 169.

الاول يتعلق بالدور المهم والحازم الذي يجب ان يضطلع به القطاع العام في قيادة التنمية الاقتصادية للبلاد.

الثاني الاعتماد على التخطيط المركزي الشامل للاقتصاد العراقي. وخلال هذه المرحلة اتخذت اجراءات ذات تأثير مباشر على هيكلية الاقتصاد الوطني ومسارات التنمية فيه تركزت في الاتجاهات الرئيسية الآتية:  
الاتجاه الاول: صدور قانون الإصلاح الزراعي رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٨، وقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٠، وبذلك أنهى هذين القانونين النظام الاقطاعي أو شبه الاقطاعي الذي ظل سائداً في العراق رديحاً طويلاً من الزمن وبما انعكس على توسيع دور الدولة في إدارة القطاع الزراعي.

الاتجاه الثاني: صدور قرارات التأميم عام ١٩٦٤ لـ (٣٠) مؤسسة خاصة: صناعية وتجارية وشركات تأمين انعكس على تغير جذري في التركيب الاقتصادي والاجتماعي من خلال توسيع دور القطاع العام في كافة النشاطات الاقتصادية وخاصة الصناعية منها<sup>(١٥)</sup>.

الاتجاه الثالث: التعامل مع الشركات الاجنبية المهيمنة على استخراج وتصدير النفط والذي تمثل بقرارين مهمين: الأول هو القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ والذي تم بموجبه انتزاع (٩٩.٥%) من امتيازات الكارتل النفطي في الاراضي العراقية<sup>(١٦)</sup>، ثم قرارات التأميم لشركات النفط الأجنبية العاملة في العراق في عامي ١٩٧٢ و ١٩٧٣، جعل القطاع النفطي في العراق تحت سيطرة الحكومة تتعامل معه في الإنتاج والتصدير حسب قدراتها وامكانياتها الفنية المتاحة.

ان هذه الاجراءات قد ساهمت بشكل فاعل ومؤثر في توسيع دور القطاع العام على قيادة النشاط الاقتصادي وخاصة في الصناعة التحويلية والتجارة الخارجية والداخلية والبنوك والمصارف. وأصبح القطاع العام هو المهيمن على الاقتصاد

<sup>١٥</sup> - الحافظ، صفاء، "القطاع العام والتطور الاشتراكي في العراق"، بيروت، مطبعة الفارابي، ١٩٧١،

ص ٨٠-١٠٠.

<sup>١٦</sup> - قدوري، فخري، مصدر سابق.

العراقي، في حين انكفاء القطاع الخاص تدريجياً في نشاطات هامشية ذات صبغة تجارية تحت سيطرة الحكومة ومؤسساتها في الاستثمار في هذا النشاط أو ذاك أو في هذا الموقع أو غيره. هذا الانحسار في نشاط القطاع الخاص يعكس تحجيم قطاع مهم في الاقتصاد الوطني يمتلك ليس فقط الموارد المالية وإنما أيضاً الكفاءة والخبرة الإدارية التي تسربت إلى الخارج أو العمل في بعض النشاطات من تجارة التجزئة وربما و بوضوح في قطاع التشييد وبناء المساكن، وهي حتى في هذا النشاط كانت على المستوى الفردي ولم تكن هناك شركات كبيرة خاصة في الاستثمار في قطاع الإسكان. هذا التوسع في دور القطاع العام لم يأتي في حقيقته من تطور اقتصادي واجتماعي وسياسي في العراق بقدر ما جاء نتيجة اجراءات إدارية حكومية جعلت منه قطاع غير قادر على النهوض بالاقتصاد الوطني وتفعيل دوره الوظيفي في أحداث التغير المنشود لمجهولية هذا الدور وغموضه في أثارة مجموعة من التساؤلات: ما هو مدى التوسع المعطى إلى هذا القطاع؟ ما هو الهيكل التنظيمي له، الإداري والسياسي، المنبثق وكيف يعمل؟ ثم، وهو المهم، ما هو مضمون، وما هو المشروع السياسي والاجتماعي للقطاع العام الذي يجب أن يعمل بموجبه ويبحث لتحقيقه؟ هل يعني فقط إبدال السلطة السابقة لثورة ١٩٥٨، أي اتباع التراكم الرأسمالي مع بعض التعديلات أو انه يجب على القطاع العام توفير شروط التحولات الجدية للعلاقات الاجتماعية في مرحلة التحول نحو المجتمع الاشتراكي؟ وما هي نوع الاشتراكية؟

كل هذه الأسئلة لم نجد لها جواباً دقيقاً وواضحاً بعد ١٩٥٨، إذ أن هناك نوع من الغموض والتردد في المنطلقات الرئيسية للتنمية، وتدهور في تنظيم الهياكل الاقتصادية التي وضعت منذ ١٩٣٢ حتى ١٩٥٨ وبممارسة ضعيفة للتخطيط الاقتصادي وكذلك فإنها امتازت بسلسلة من الإخلال والانحراف في تحقيق أهدافها والخروج بنتائج محدودة في التنمية<sup>(١٧)</sup>.

<sup>١٧</sup> - السامرائي، سعيد عبود، مصدر سابق، ص ٩٤-٩٥.

## ٢-١ الافتقار إلى المنظور الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية

أن غياب مفهوم التنمية نراه شاخصاً في مختلف المشاريع المعتمدة في تلك المدة، والتي لم تكن في حقيقتها سوى برامج للاستثمار، تمتاز ب:

١. الافتقار إلى التنسيق بين السياسات الاقتصادية والمالية من جهة، والخطة الاقتصادية من جهة أخرى.

٢. غياب الأهداف الدقيقة للنشاطات الاقتصادية وعلى كافة المستويات.

٣. ازدياد تأثير الاحتكار الأجنبي بسبب النمو السريع للنفقات العامة والتي تعتمد بشكل مباشر على الموارد البترولية.

٤. غياب الإستراتيجية طويلة المدى.

إضافة إلى ذلك، كانت البلاد تقتقر إلى وجود جهاز إحصائي قادر على إعطاء المعلومات الإحصائية اللازمة لمختلف المشاريع، حتى عام ١٩٧٢ عندما تم تأسيس الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط<sup>(١٨)</sup>. هذا التعثر يتجسد من خلال التغيرات السياسية التي مرت بها البلاد وخاصة في عام ١٩٦٣، مما كان له التأثير المباشر في مجرى السياسة الاقتصادية على ضوء التغيرات للأجهزة والمسؤوليات الإدارية والاقتصادية للدولة.

إن نظام الحكم الذي انبثق من ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ أكد على التصنيع وهيمنة القطاع العام. إلا أن التغير السياسي في ٨ شباط ١٩٦٣ لم يفسح المجال لتطبيق هذا التوجه، حيث ظهرت توجهات جديدة في السياسة الاقتصادية قائمة على ما أطلق عليه في حينه بـ "الاشتراكية العربية". وبعد مدة قصيرة جاء التغير السياسي الآخر في ١٨/٢ من نفس العام ذات التوجه نحو الاستثمار الخاص الوطني

<sup>١٨</sup> - وهي الجهة الرسمية التي تشرف على جمع البيانات وتصنيفها في العراق، وكانت بداية التأسيس في عام ١٩٣٩ بإسم الدائرة الرئيسة للإحصاء في وزارة الاقتصاد، و في عام ١٩٥٦ تحولت إلى دائرة الإحصاء المركزية وصار لها حق الإشراف على الدوائر الإحصائية. في عام ١٩٦٢ صدر قانون الأحصاء رقم (٥٧)، الذي تم فيه تحديد مهام وواجبات دائرة الإحصاء المركزية. وعند صدور نظام وزارة التخطيط عام ١٩٦٨، تم تغيير التسمية إلى "الجهاز المركزي لأحصاء". وفي عام ١٩٧٢ صدر قانون الأحصاء رقم (٢١) النافذ لغاية تاريخه. انظر في ذلك: وزارة التخطيط، "الكتاب السنوي الأول لوزارة التخطيط"، ٢٠١١، ص ١٦٧.

أو الأجنبي تحت شعار "الاشتراكية العقلانية". وفي عام ١٩٦٨، وبالتحديد في ١٧ تموز منه، حدث تغير سياسي آخر ذو توجهات سياسية- اقتصادية متباينة قائمة على سيطرة الدولة اقتصادياً وحكم الحزب الواحد سياسياً.

هذا التذبذب في اتجاهات السياسات المتبعة يعكس غياب المنهج السياسي الواضح: إذ أن عدم الاستقرار السياسي نابع عن غياب قوة اجتماعية قادرة على فرض مشروعها الاقتصادي والاجتماعي. إن أجهزة الدولة، المكونة من فئات غير متجانسة يسودها التناقض والتناحر، لم تتمكن من بناء نظام اقتصادي واضح المعالم يمكن الاعتماد عليه في النهوض التنموي للاقتصاد الوطني.

## ٢-٢ الخطط الاقتصادية بين ضعف الممارسة التخطيطية والتعثر على مستوى

### التنفيذ

هذا التوسع في دور القطاع العام وآليات عمله لم تقتصر على مجموعة قرارات أو اجراءات اتخذت من قبل الحكومة، وانما ايضا في تجسيد السياسة المالية والاستثمارية للدولة من خلال الخطط الاقتصادية التي تحدد اتجاهات هذه السياسة والفرص الاستثمارية المتاحة. وكان دور هذه السياسات مهم جداً في التأثير على هيكلية الاقتصاد الوطني نتيجة للوفرة المادية التي تهيأت للحكومة بعد قرارات التأميم للثروة النفطية (١٩٧٢-١٩٧٣)، حيث ارتفعت إيرادات الدولة بشكل ملحوظ وخاصة بعد عام ١٩٧٣، وبما انعكس على المبالغ المخصصة في خطط التنمية المعدة بعد هذا التاريخ. ولكن، على صعيد الواقع في مسارات التنمية، ليس المهم مقدار ما يتم تخصيصه من موارد في خطط التنمية ولكن الاهم هو مقدار ما يتم تنفيذه كاستثمار لمشاريع انمائية تساهم في تعزيز التنمية وتحقيق رفاهية الانسان، وهو ما افتقرت اليه التجربة العراقية في هذا المجال.

خلال مرحلة ١٩٥٨-١٩٦٩ تم اعداد ثلاث خطط اقتصادية بلغ حجم التخصيصات الاستثمارية فيها (١٦٢٦.٦) مليون دينار عراقي، كانت نسبة المصروف الفعلي منها (٤١.٧%) اي ما يعادل (٦٧٨.٢) مليون دينار، وكما مؤشرة في الجدول أدناه:

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول رقم (١)

خطط التنمية الاقتصادية للمدة ١٩٥٨-١٩٦٩ (مليون دينار عراقي)

خطط التنمية	التخصيصات	المصرف	كفاءة التنفيذ %
- الخطة الاقتصادية المؤقتة ١٩٥٩-١٩٦٢ استمرت لغاية ١٩٦١، حلت محلها:	٣٩٢.٢	١٠٨.٥	٢٧.٧
- الخطة الاقتصادية التفصيلية ١٩٦١-١٩٦٥	٥٦٦.٣	٢٠٤.٢	٣٦.١
- الخطة الاقتصادية الخمسية ١٩٦٥-١٩٦٩	٦٦٨.١	٣٦٥.٥	٥٤.٧
المدة ١٩٥٩-١٩٦٩	١٦٢٦.٦	٦٧٨.٢	٤١.٧

المصدر: الملحق رقم (١)

أما خلال المدة 1970-1980، فقد صدرت خطتي تنمية هما خطة التنمية القومية 1970-1975 و 1976-1980، وقد بلغ حجم التخصيصات الاستثمارية لهاتين الخطتين (18202.10) مليون دينار، اما المصرف الفعلي فقد بلغ (12249.8) مليون دينار، اي بنسبة تنفيذ قدرها (67.3 %)، و كما في الجدول أدناه:

جدول رقم (٢)

خطط التنمية للمدة ١٩٧٠-١٩٨٠ (مليون دينار عراقي)

خطط التنمية	التخصيصات	المصرف	كفاءة التنفيذ %
خطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٥/٧٤ والبرنامج الاستثماري للمدة من ١٩٧٥/٤/١ ولغاية ١٩٧٥/١٢/٣١	٣٠٠٨.٥٠	٢٠٩٧.١	٦٩.٧
خطة التنمية القومية ١٩٧٦-١٩٨٠	١٥١٩٣.٦٠	١٠١٥٢.٧	٦٦.٨
المدة ١٩٧٠-١٩٨٠	١٨٢٠٢.١٠	١٢٢٤٩.٨	٦٧.٣

المصدر: الملحق رقم (١)

## ٢-٢-١ غياب المنهج الواضح في التنمية

بالرغم من ان السياسة التنموية كانت تستهدف آنذاك تقليص مساهمة الموارد النفطية في تمويل خطط التنمية، إلا أن الإحصاءات المتوفرة في الجدول ادناه لا تعكس هذا الهدف، حيث بلغت مساهمة الموارد النفطية في تمويل خطط التنمية القومية (٧٠%) تقريباً في خطة ١٩٦٥-١٩٦٩ تم ارتفعت الى (٨٧%) في خطة ١٩٧٠-١٩٧٥، لتصل بعد ذلك الى اكثر من (٩٢%) في خطة ١٩٧٦-١٩٨٠. وبالتأكيد فان ذلك يعكس ضآلة مساهمة المصادر الاخرى في تمويل هذه الخطط، كما يلاحظ ذلك من الجدول رقم (٣). هذه النسب تعكس مدى اعتماد الاقتصاد العراقي على إيرادات النفط وبهذه الدرجة من التبعية.

### جدول رقم (٣)

(%) للمصادر المالية في تمويل خطط التنمية القومية للمدة ١٩٦٥-١٩٨٠

الخطط	الواردات النفطية	الديون الخارجية	الديون الداخلية	المؤسسات العامة	أخرى
الخطة الاقتصادية ١٩٦٥-١٩٦٩	٦٩.٥	١٦.٩	٥.٤	٧.٦	٤.١
خطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٥	٨٧.٠	٧.٢	١.١	٣.٣	١.٤
خطة التنمية القومية ١٩٧٦-١٩٨٠	٩٢.٠	-	٢.١	٤.٣	١.٥

المصدر: تم استخراج هذه النسب من المصادر التالية:

- وزارة التخطيط، تحليل هيكل الاقتصاد العراقي، بغداد، ١٩٧٦، ص 40. المجموعة الإحصائية السنوية، ١٩٧٦، ص 273-278.
- خطة التنمية القومية ١٩٧٥-١٩٧٠، الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) رقم 1862/1970، ص 126-125.
- فرهنك جلال، "تخطيط الاستثمار في العراق"، مجلة الاقتصادي، تموز ١٩٨٦، ص 30.

ومع هذه التبعية للإيرادات النفطية في تمويل مشاريع التنمية نلاحظ ايضا التفاوت بين التخصيصات وغياب التنسيق بين خطة واخرى، فعلى سبيل المثال، نرى ان تخصيصات قطاع النقل والمواصلات بلغت (٢٤.١%) من خطة ١٩٦٥-١٩٦٩ في حين انها لم تتجاوز (١٦.٥%) خلال الخطة ١٩٦٥-١٩٦٩، وهذا انعكاس لانعدام الافق الاستراتيجي المطلوب في تطوير هذا القطاع، كما ان قطاع البناء

والخدمات بقي هو المهيمن على مجمل التخصيصات الاستثمارية، حيث بلغت حصته (٢٨.٦%) منها خلال العشر سنوات ١٩٥٩-١٩٦٩: الملحق رقم (١).

أما القطاعات الإنتاجية: الصناعية والزراعية فإنها لم تحظي بالاهتمام المطلوب من هذه التخصيصات، فمثلاً في خطة ١٩٥٩-١٩٦١ لم تخصص للقطاع الصناعي سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالتخصيصات للقطاعات الأخرى: (٩.٩%) أي حوالي (٣٨.٧) مليون دينار عراقي. أن (٦٠%) من التخصيصات الصناعية هي لتنفيذ الاتفاق العراقي- السوفيتي<sup>(١٩)</sup>: (٢٠%) لإنتاج ونقل الطاقة الكهربائية و(٢٠%) لتمويل بعض المشاريع، وخاصة: الصناعات الغذائية، الغزل والنسيج، الملابس الجاهزة، المطاط، الخشب والبلاستيك. أما بالنسبة للصناعات الأخرى مثل البتروكيمياوية، تصفية النفط، المعادن وغيرها، فهي لم تحظ سوى بنسبة ضئيلة جداً من الاهتمام سواء على صعيد التخصيصات المالية أو تنفيذ المشاريع. وهذا يفسر كون المشاريع الصناعية المثبتة في خطة ١٩٦٥-١٩٦٩ هي نفسها التي كانت مثبتة في خطة ١٩٦١-١٩٦٥ كما يؤشر لنا ذلك الجدول رقم (٤). وربما يعود التبرير في ذلك إلى كون المشاريع الصناعية تتطلب دراسات فنية واقتصادية دقيقة لم يسمح به الوقت الذي أعدت فيه هذه الخطة لانجازها. ويمكن القول أن هذه الخطة فتحت المجال للقيام بدراسات لمشاريع صناعية سوف تأخذ طريقها في الخطة القادمة لها. وفعلاً في الخطتين اللاحقتين، وبعد إكمال الدراسات الاقتصادية والفنية للمشاريع الصناعية، أصبحت حصة القطاع الصناعي هي المهيمنة.

<sup>١٩</sup> - أن اتفاقية التعاون الاقتصادي والفني العراقية- السوفيتية، التي تم توقيعها في ١٦ آذار ١٩٥٩، قد ركزت بشكل رئيسي على المشاريع الصناعية حيث يضمن الجانب السوفيتي قرض قدره (١٥٠) مليون دينار عراقي لمدة سبع سنوات بفائدة (٢.٥%) لتشبيد (٦١) مشروع. للاطلاع على نص الاتفاقية انظر: محمد سلمان حسن، "دراسات في الاقتصاد العراقي"، بيروت، ١٩٦٦، ص ٤٤٠-٤١٧.



أن الملاحظة الجديرة بالاهتمام هنا هي ان القطاع النفطي كان خارج نطاق هذه الجهود في التصنيع، ومما يزيد من الاستغراب، ان قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١، والذي انتزع (٩٩.٥%) من امتياز الكارتل النفطي في الاراضي العراقية كان من المفروض ان يترجم من خلال الاستثمارات الموجهة نحو توسيع الشبكة الصناعية في العراق لكي يكون متلائماً مع إرادة الدولة في السيطرة على هذا القطاع الحيوي: انتاج متزايد للنفط الخام، توسيع صناعة التصفية للمنتجات النفطية وادخال الصناعات الحديثة في مجال استغلال هذه الثروة المهمة في البلاد (منتجات كيميائية، بتروكيميائية، بلاستيك ... الخ).

وفيما يتعلق بالطرق المستخدمة في اعداد الخطة فهي عبارة عن قائمة بسيطة من المشاريع، المعدة من مختلف الوزارات، والتي تفتقر الى الدراسات والبحوث التي تتناول علاقاتها التشابكية فيما بينها أو حتى مع مجمل الفعاليات والنشاطات للاقتصاد الوطني. كذلك تجاهل توجيه الاستثمارات الخاصة وتشجيعها، وهذا ادى بالنتيجة الى توسيع القطاع العام في كافة النشاطات الاقتصادية وخاصة في الصناعة. هذا التوسع برز بشكل اكثر وضوحاً بعد تأميم سنة ١٩٦٤ لمشاريع صناعية كبيرة، شركات تأمين وبنوك تجارية. هذه الإجراءات أدت إلى تردد القطاع الخاص في الاستثمار والذي سجل انخفاضاً ملموساً من (٢٥%) الى (١٣%) من مجمل الاستثمارات الصناعية في البلاد، بالرغم من الاجراءات التي اتخذتها الحكومة في تشجيع هذا القطاع بعد سنة ١٩٦٥ (٢٠).

---

<sup>٢٠</sup> - نشير بذلك إلى قانون الاستثمار الخاص رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٥.

جدول رقم (٤)

أهم المشاريع الصناعية المعتمدة من قبل المخطط خلال المدة ١٩٦١-١٩٦٩

الخطة ١٩٦٥-١٩٦٩		الخطة ١٩٦١-١٩٦٥		الصناعات
الاستثمارات المتوقعة (مليون دينار)	العدد	الاستثمارات المتوقعة (مليون دينار)	العدد	
٤٧.٥	١٠	٣٦.٤	١٠	الكيمياوية
٣.٣	١	٣.٨	١	الطبية
-	٠	١.٦	١	التبغ
٥.٥	٤	٤.٨	٣	الغذائية
٤.٥	٢	٦.٠	٢	الزجاج والسيراميك
١.٥	٢	٤.٨	٢	المنتجات الكهربائية
١٣.١	٣	١٧.٥	٣	المعدنية
٢١.١	٥	٢٣.٧	٦	الغزل والخياطة
-	-	١٠.٠	١	الصناعات النفطية
٢٦.٩	٤	٨.٨	٤	استخراج المعادن وصناعة الانابيب
٣٩.٥	١٠	٣٨.١	١٢	مشاريع توليد ونقل الكهرباء
١.٥	٣	٢.٧	٣	مشاريع الطاقة الذرية
٢.٥	٣	١.٨	١	مراكز التدريب والتعليم المهني
١٧.٩	-	٠	٠	مشاريع مختلفة
١٨٤.٨	٤٧	١٦٠.٠	٤٩	المجموع

المصدر:

- J. AL-Hakeem, 'La planification économique en Irak' Thèses d Etat, en sciences économique, Université de Montpellier, France, 1974, pp.155.

- F. Jalal, 'Role of Government in Industrialization of Iraq 1950-1965', London, ed. CASS, 1972, pp. 40-41

أن عدم التنسيق بين الافكار المطروحة للتداول ومضمون الخطط يبدو اكثر خطورة ايضاً على مستوى القطاع الزراعي. في الحقيقة، من (١١٣) مليون دينار عراقي تخصيصات القطاع الزراعي في خطة ١٩٦١-١٩٦٥، (٥) مليون فقط خصصت لضمان تجهيز مستلزمات الاصلاح الزراعي من مكائن، بذور محسنة،

مساعادات مالية وفنية. وبالتأكيد فإنها لا تتناسب والمستلزمات المطلوبة للنهوض بهذا القطاع الحيوي الذي عانى الكثير من الإهمال واللامبالاة في المراحل السابقة.

هذه المؤشرات تعكس سياسة اقتصادية لا تستند على افق مستقبلي في توضيح مسارات هذه السياسة وخططها، إذ من الضروري وضع الضوابط والاتجاهات للتنمية الاقتصادية على المدى البعيد ١٠-١٥ سنة، ثم بعد ذلك ترجمتها الى خطط قصيرة أو متوسطة الأمد<sup>(٢١)</sup>.

في مرحلة السبعينات، ظهرت اتجاهات التخطيط الشامل والمركزي أكثر وضوحاً مما كانت عليه في الستينات، وربما كان لوفرة الموارد المالية للدولة بعد قرارات تأميم النفط خلال عامي ١٩٧٢، ١٩٧٣ الأثر الكبير في هذا التوجه، وخاصة في خطتي ١٩٧٠-١٩٧٥/٧٤ و ١٩٧٦-١٩٨٠. لقد منحت هاتين الخطتين القطاع الصناعي (٥٣٢٩) مليون دينار عراقي وهو أكبر بـ (١٣.٦) مرة من المبالغ المخصصة لهذا القطاع طيلة المدة ١٩٥٩-١٩٦٣، (٨٤%) من هذه التخصيصات كانت في خطة التنمية القومية ١٩٧٦-١٩٨٠، أي بحدود (٤٤٩٠) مليون دينار عراقي خلال السنوات الأربع للخطة مقابل (١٢٣٢) مليون دينار عراقي طيلة المدة ١٩٥٩-١٩٧٥. كذلك نلاحظ ضخامة الاستثمارات المخصصة للقطاع الزراعي، حيث خصصت له هاتين الخطتين ما مقداره (٢٧٥٣) مليون دينار: الملحق (١)، بما يتضمنه ذلك من المشاريع الزراعية واستصلاح الأراضي واستخدام الأساليب الحديثة مع كل أنواع الاسمدة والمبيدات. هذه الدفعة القوية (Big Push) باتجاه إيجاد قطاع إنتاجي، هل تعكس وجود طاقة استيعابية حقيقية للاقتصاد الوطني؟ أم مجرد قدرة على الانفاق تتماشى وارتفاع الموارد النفطية، مع كل أنواع التبذير والاسراف الداخلي لمثل هذه القرارات في التخصيصات المبكرة؟ إن الإجابة على هذا التساؤل يقودنا الى معرفة مدى

<sup>21</sup> -P. Bauchet, "La planification française du 1<sup>er</sup> au 6<sup>ème</sup> plan", Paris, Seuil, 1970, p.35.

كفاءة التنفيذ لهذه التخصيصات في القطاعات الاقتصادية. من المؤكد ان المعيار الذي يستند عليه في معرفة هذه الكفاءة هو بدون شك، دراسة المبالغ المنفقة فعلاً مقارنة بالمبالغ المخصصة لانجاز هذا المشروع أو ذاك، خلال سنوات الخطة، وهذا ما سنتناوله بالتحليل حسب الإحصاءات المتوفرة.

## ٢-٢-٢ الفجوة التنموية بين الاستثمارات المخططة والاستثمارات المنفذة

أن التأكيد في الخطب والنشرات الرسمية على ضرورة تحقيق التنمية وحث الخطى في تجسيدها لم يكن بنفس المستوى من الجدية على صعيد التطبيق الفعلي لها. أن نسب التنفيذ في القطاعات الإنتاجية للخطط الاقتصادية بعد عام ١٩٥٨ تتفاوت من خطة لأخرى، وان كانت هي الأفضل بعد السبعينات، كما هو مؤشر في الجدول أدناه:

### جدول رقم (٥)

معدل التنفيذ القطاعي (الاستثمارات المتحققة/ الاستثمارات المخططة) (%)

الخطط	المجموع	الزراعة	الصناعة	النقل والمواصلات	البناء والخدمات	أخرى
١٩٦١-١٩٥٩	٢٧.٧	٤٦.٩	٣٠.٨	٢١.٢	٢٧.٥	١.٤
١٩٦٥-١٩٦١	٣٦.١	١٧.٦	٢٢.٨	٤٠.٤	٦٢.٢	٤٠.٠
١٩٦٩-١٩٦٥	٥٤.٧	٣٢.٤	٥٣.١	٦٠.٢	٥٢.٩	١١٥.٤
١٩٦٩-١٩٥٩	٤١.٧	٢٩.٥	٣٨.١	٤١.١	٤٥.٣	٨٨.٢
١٩٧٥-١٩٧٠	٦٩.٧	٥٣.٨	٧٣.٩	٨١.٩	٥٧.٨	٧٨.٦
١٩٨٠-١٩٧٦	٦٦.٨	٦٥.٢	٥٩.٨	٧٠.٧		٧١.١

المصدر: مشتق من الملحق رقم (١)

مع وجود تحسن نسبي في نسب التنفيذ الإجمالية في مرحلة السبعينات، إلا أنها متفاوتة بين خطة وأخرى وكذلك بين القطاعات الإنتاجية ذاتها وتراجع في نسب تنفيذ القطاعات الأخرى، وخاصة قطاعي النقل والمواصلات والبناء والخدمات. ان جميع الخطط قد امتازت بوجود فارق كبير بين النفقات والتخصيصات المتوقعة، إضافة إلى ضالة نسب التنفيذ وتذبذبها بين سنة وأخرى، وبلغ أعلى

معدل للتنفيذ (٦٩.٧%) في خطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٥. أما على صعيد التنفيذ القطاعي، فإن معطيات الجدول أعلاه تؤشر وجود تحسن نسبي في نسب التنفيذ، ففي خطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٥ والتي خصصت (٨٣٩) مليون دينار عراقي للقطاع الصناعي، كان المنفذ منها (٦٢٠) مليون دينار اي بمعدل تنفيذ (٧٤%) متجاوزاً بذلك نسب التنفيذ في الخطط السابقة، وكذلك في بقية القطاعات، في حين حقق قطاع النقل والمواصلات أعلى معدل تنفيذ (٨١.٩%)، أما القطاع الزراعي فانه لم يحقق سوى (٥٣.٨%) خلال الخطة أعلاه. ومع الانخفاض النسبي في معدل تنفيذ الاستثمارات في خطة ١٩٧٦-١٩٨٠ إلى (٦٦.٨%)، إلا أنها حققت أفضل نسبة تنفيذ في القطاع الزراعي مقارنة بالخطط السابقة بلغت (٦٥.٢%)، مع انخفاض في نسبة تنفيذ استثمارات القطاع الصناعي إلى (٥٩.٨%).

وعلى صعيد الفروع الصناعية، فإن الجدول رقم (٦)، يبين توزيع الاستثمارات الصناعية المخططة خلال المدة ١٩٧٠-١٩٧٩، وكما يلي؛

- أكثر من (٨٢%) من الاستثمارات المخططة للقطاع الصناعي خصصت للصناعات الثقيلة.
- احتلت الصناعات الكيماوية والبتروكيماوية، الموقع الاول في هذه التخصيصات بنسبة (٣٢.٢%) من مجموع الاستثمارات الصناعية.
- تجاوزت حصة الصناعات الخفيفة قليلاً نسبة (١٤%) من مجموع الاستثمارات الصناعية.

هذا على صعيد التخصيص، اما التنفيذ فان جميع الفروع الصناعية باستثناء الصناعات الميكانيكية، الكهربائية والغزل والنسيج، قد شهدت انخفاضاً نسبياً في تنفيذ الاستثمارات المخططة. اجمالاً، خلال المدة الاولى ١٩٧٠-١٩٧٥ نسبة التنفيذ كانت بحدود (٧٤%)، إلا انها تراجعت الى (٥٤.٧%) خلال المدة الثانية ١٩٧٦-١٩٧٩.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول رقم (٦)

الاستثمار الصناعي؛ التخصيص والتنفيذ حسب الفروع الصناعية خلال المدة ١٩٧٠-١٩٨٠

معدل التنفيذ ١٩٧٠- ١٩٨٠ %	خطة التنمية القومية ١٩٧٦-١٩٨٠ (*)			خطة التنمية القومية ١٩٧٥-١٩٧٠			الصناعات
	معدل التنفيذ %	المنفذ مليون دينار	التخصيصات مليون دينار	معدل التنفيذ %	المنفذ مليون دينار	تخصيصات مليون دينار	
٤٩.٦	٤٩.٦	٤٧.١	٩٥.٠	-	-	-	الاستخراجية
٤٣.٤	٤١.٧	١٧٨.٧	٤٢٨.٤	٥٣.٥	٣٩.١	٧٣.١	البترولية
٦١.٣	٦٠.١	٤٦٦.٣	٧٧٥.٥	٦٦.٣	١٢٣.٥	١٨٦.٤	الكيمياوية والبتروكيمياوية
٥٦.٨	٤٥.٨	١٥٥.٧	٣٣٩.٥	٨٩.٨	١٠٠.٥	١١١.٩	المواد الإنشائية
٥٢.٦	٥٢.٦	٣٦٤.٧	٦٩٢.٧	٥٢.٢	٦٤.٥	١٢٣.٥	الكهرباء
٧٣.٢	٤٤.٨	٩٤.٤	٢١٠.٥	١٢٢.٨	١٤٧.٣	١١٩.٩	التعدينية
٨١.٥	٨١.٩	٢١٣.٩	٢٦١.٢	٧٦.٨	١٥.٩	٢٠.٧	الميكانيكية والكهربائية
٥٨	٥٤.٣	١٥٢٠.٨	٢٨٠.٢.٨	٧٧.٢	٤٩٠.٨	٦٣٥.٥	مج. الصناعات الثقيلة
٤٠.٥	٣٣.٨	٥٢.٤	١٥٥.١	٦٣.٦	٢٨.٦	٤٥.٠	الغذائية والمشروبات والتبغ
٥١.٠	٥٥.٧	٥٢.٤	٩٤.١	٤٣.١	٢٣.٨	٥٥.٢	الغزل والنسيج
٦٣.٤	٦٣.٤	٦٠.٧	٩٥.٨	-	-	-	الخشب والورق
٩٨.١	-	-	-	٩٨.٠	٢٠.١	٢٠.٥	المشاريع الصغرى للكهرباء
٥٨.٣	٣٤.٥	٢٠.٥	٥٩.٤	٩٩.٤	٣٤.٢	٣٤.٤	الخدمات الصناعية
٢١٢.٢	١٠٠.٨	٥٠.٤	٠.٥	٣١.٥	٨.٦	٢٧.٣	أخرى
٥٩.٩	٥٨.٤	٢٣٦.٤	٤٠٤.٩	٦٣.٢	١١٥.٣	١٨٢.٤	مج. الصناعات الخفيفة
٤٤.٥	٤٤.٩	٢٢.٧	٥٠.٥	٤٣.١	٧.٢	١٦.٧	التكوين المهني
٦٦.١	٥٨.٩	٣٠.٢	٥١.٣	١٥٠.٠	٦.٦	٤.٤	متنوعة
٥٨.٦	٥٤.٧	١٨١٠.١	٣٣٠.٩.٥	٧٣.٩	٦١٩.٩	٨٣٩.٠	المجموع

المصادر: - الملحق رقم (١)

- وزارة التخطيط، الدراسات الأولية للإطار العام للخطة الصناعية ضمن خطة التنمية القومية

١٩٨١-١٩٨٥، ج١، آذار/١٩٨٠، جدول رقم ٢٢.

\* أن الإحصاءات المتعلقة بهذه الخطة متوفرة لغاية ١٩٧٩ وللعشرة أشهر الأولى من هذه السنة

للهولة الأولى يمكن أن نعزي سبب هذا التفاوت في نسب التنفيذ إلى عدم كفاية الموارد المالية المتاحة للدولة، في حين أن الإحصاءات المدرجة أدناه تشير إلى عكس ذلك حيث هناك فائض في الموارد المتاحة مقارنة بالاستثمارات الفعلية

بلغت (٣٤.٨) مليون دينار عراقي في خطة ١٩٦١-١٩٦٥ و(٣٧) مليون دينار في خطة ١٩٦٥-١٩٦٩، كما في الجدول (٧).

#### جدول رقم (٧)

كفاءة استخدام الموارد المالية في خطط ما قبل 1969 (مليون دينار عراقي)

الخط	الاستثمارات المتوقعة (١)	الاستثمارات المتحققة (٢)	نسبة التنفيذ % (٣)	الواردات المتحققة (٤)	٤/١ %	٤/٢ %
خطة ١٩٥٩-١٩٦١	٣٩٢,٢	١٠٨,٥	٢٧.٧	-	-	-
خطة ١٩٦١-١٩٦٥	٥٦٦,٣	٢٠٤,٢	٣٦.١	٢٣٩.٠	٤٢.٢	١١٧.٠
خطة ١٩٦٥-١٩٦٩	٦٦٨,١	٣٦٥.٥	٥٤.٧	٤٠٢.٥	٦٠.٢	١١٠.١

المصادر:- الملحق رقم (١)

- وزارة التخطيط، تحليل الاقتصاد العراقي حتى عام ١٩٦٩، بغداد، ١٩٧٠.
- صباح كجه جي، "التخطيط الصناعي في العراق، طرقه وأجهزته"، بغداد، ١٩٧٦.

ان تحليل معطيات هذا الجدول توضح أن هناك (١٠%) و(١٧%) من الموارد المالية غير مستعملة في الخطتين أعلاه. كذلك فانه يعكس الخلل الهيكلي للتخطيط من جانبين:

الأول: بين التخصيصات والموارد المالية؛

الثاني: بين الاستثمارات المخططة والاستثمارات الفعلية.

هذا الخلل هو الذي يفسر التعثر المشار إليه أعلاه.

في الحقيقة إن معظم التخصيصات والموارد المالية المتاحة كانت توجه نحو مشاريع هي غير المشاريع الإنتاجية (الصناعية والزراعية) بل نحو مشاريع خدمية وعامة (أبنية وإنشاءات، نقل ومواصلات، خدمات عامة... الخ) بسبب طبيعة ومستوى التنظيم الإداري في العراق آنذاك والذي يبدو انه أكثر دراية وتنظيماً في إعداد مثل هذه المشاريع<sup>(٢٢)</sup>، لافتقاره إلى الخبرة المطلوبة التي تتطلبها إدارة المشاريع الإنتاجية. وإذا أضفنا إلى التخلف العام في الجهاز الإداري، التغيرات

<sup>٢٢</sup> - ان عدم كفاءة الجهاز الإداري للتخطيط والتنفيذ في العراق كانت موضوعاً لدراسة تحليلية في تقريرين للمكتب الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في بيروت قدما إلى المؤتمر العلمي الذي عقد في الكويت سنة ١٩٦٦ تحت عنوان "التنمية في الدول العربية" وهما:

-(Industrial Planning and policies in Selected Countries of the Middle East,) -Financing of Manufacturing Industry in Selected Countries of the Middle East.)

السياسية: ثمانية وزراء لوزارة الصناعة خلال المدة ١٩٦٤-١٩٦٨، وبما يتضمن ذلك من تغييرات مستمرة في المناصب العليا للإدارة وبالتالي في التكرار وإعادة النظر في دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقررة من قبل المخطط، يمكن أن تفهم أسباب النتائج الضعيفة في مجال التصنيع<sup>(٢٣)</sup>. هذا التراجع في تنفيذ الاستثمارات هو حصيلة لبعض المعوقات التي تواجه التصنيع العراقي والتي سنحاول ايجازها في الفقرة التالية.

### ٢-٢-٣ أسباب الإخفاق في تنفيذ الاستثمارات الصناعية المخططة

من خلال البيانات والمعلومات الاحصائية السابقة، يمكن القول ان جميع سياسات الاستثمار المنفذة في العراق لم تتمكن من تحقيق اهدافها كاملة، وهذا ليس ناتجاً عن فقدان الموارد المالية، الإيرادات النفطية<sup>(\*)</sup>، خاصة وان ما متوفر يفوق المصروف منها، بل ان هذا الاخفاق في التنفيذ يمكن ايعازه الى سلسلة من العوامل اهمها:

١. ان العراق، كبقية الدول النامية، يفتقر الى تلك الشبكة الصناعية الكفوءة والتي تهيء مستلزمات "الوفورات الخارجية" للمشاريع الصناعية المختلفة. ان الاستثمار الصناعي الجديد، وبسبب التركيبة الاقتصادية-الاجتماعية لمعظم المناطق التي يتوطن فيها، غالباً ما يتطلب منه توفير الركائز الأساسية للنشاط الصناعي، وهذا يتطلب نفقات إضافية، مما يؤدي إلى تأجيل الكثير من المشاريع لحين انجاز البيئة الصناعية الملائمة للاستثمار الجديد.

٢. لا بد من التأشير دائماً، أن اغلب، إن لم يكن، جميع السلع الرأسمالية والتجهيزات من المكائن والالات يتم استيرادها من الخارج، وان السيطرة الاحتكارية على التكنولوجيا تزداد شدة في الاسواق الدولية، مما يؤدي الى ارتفاع التكاليف نتيجة "النتابع" في استيراد هذه التكنولوجيا<sup>(٢٤)</sup>.

<sup>23</sup> - Ferhanq Jalal, "Role of Government in Industrialization of Iraq: op.cit. - Magde Khadduri, "Socialist Iraq, a study in Iraq Politics Since 1968. oxford University press, 1980.

\* تشير بذلك إلى زيادة أسعار النفط في عام ١٩٧٣ ثم الزيادة الثانية في عام ١٩٧٩.

<sup>24</sup> - القريشي، مدحت كاظم، "الشركات متعددة الجنسية وعملية نقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية، مع إشارة خاصة إلى تجربة باكستان"، مجلة الصناعة، ١٩٨٧/١٤، ص ٧٧.



٣. أن النظام الإداري المسؤول عن التصنيع يتميز بالبيروقراطية في الإدارة والتنفيذ، إذ يأخذ قرار الاستثمار مجريات إدارية طويلة من خلال عدة وزارات: المالية، التخطيط، الصناعة، التجارة... الخ، وبقنوات كثيرة من المجالس والهيئات الإدارية المختلفة. في كثير من الأحيان، سنوات عديدة تفصل بين تاريخ اتخاذ قرار الاستثمار و تنفيذه، وبفعل الزيادة المستمرة لمعدل التضخم، فإن كلفة مثل هذه الاستثمارات تتضاعف، مما يتطلب اتخاذ قرارات جديدة للاستثمار وبالتالي سلسلة جديدة من الاجراءات والتأخير: الإداري، المالي، الفني، الاقتصادي، ... الخ، لها نتائجها السلبية المزدوجة في<sup>(٢٥)</sup>:

- إهدار في الموارد المادية والجهود.
- إهدار في الوقت.

ومهما كانت الآراء التي ساهمت في تبرير أو تفسير الاخفاق في تنفيذ الاستثمار الصناعي المخطط، فإن معدل الزيادة وحجمها لهذا الاستثمار يعكس الاهمية المعطاة له وتأثيرها على التركيب المستقبلي للصناعة في العراق. وإذا كانت الصناعات الثقيلة قد احتلت الاولوية في هذا التركيب، من خلال حجم الاستثمارات المخصصة فإن الافضلية، وبدون شك، قد منحت للصناعات البترولية (تصفية النفط والبتروكيمياوية) والتي تشكل مستقبلاً المصدر الرئيسي للتراكم الذي يمتلكه العراق.

25- Ferhang Jalal, "Role of Government in Industrialization ....op.cit.

يعطي جلال في كتابه أعلاه مثالا على معمل استخراج الكبريت من الغاز الذي أنجزت دراسة الجدوى الاقتصادية له، وكذلك اتفاقية إنشاءه مع شركة أمريكية بتكاليف بلغت (٦٨٨٠٣٢٠) دينار عراقي في حزيران ١٩٥٨، حكومة ١٤ تموز ١٩٥٨ ألغت هذه المعاهدة. لكن هذا المشروع ظهر للوجود مرة ثانية ضمن الاتفاقية العراقية-السوفيتية في ١٦/٣/١٩٥٩، حيث كان من المقرر انجازه في سنة ١٩٦٤. وفي عام ١٩٦٣ سحبت الحكومة الجديدة هذا المشروع من السوفيت وأعدت دراسته مرة أخرى. في ١/١١/١٩٦٥ تم عقد اتفاقية جديدة مع نفس الشركة الأمريكية السابقة لانجاز المشروع ولكن بكلفة بلغت (٧٤٨٨٩٠٠) دينار عراقي، بدون أي تغيرات في المحتوى التكنولوجي للمشروع. أن هذا المثال يعكس الضياع في الفرص الاستثمارية لمدة امتدت (٧) سنوات مع ارتفاع ملحوظ في التكاليف، كان من الممكن تجاوزها، لبلد اتسم بحالة من عدم الاستقرار السياسي والإداري آنذاك.

ان ولوج هذه الصناعات في الهيكل الاقتصادي للبلاد، كان من المفترض ان يؤدي الى احداث تغييرات مهمة في بنية الصناعة العراقية، والتي تتسم بسيادة الصناعات التقليدية (الصناعات الاستهلاكية، الغزل والنسيج، المواد الغذائية... الخ) باتجاه تطوير الصناعات الجديدة: الكيماوية، البتروكيماوية، المعدنية، الميكانيكية.. الخ. هذا الاتجاه في التنمية الصناعية بقدر ما يبرره توفر المواد الاولية ومصادر الطاقة وانخفاض تكاليفهما، فانه في ذات الوقت يعني الأنفتاح على التقانة الحديثة والسوق الدولية، وهو ما لم يتحقق خلال هذه المدة والتي شهدت ظروف حرب وحصار أنعكست في تأثيرات سلبية على هذا النموذج التنموي، الذي سُخر لاحقاً لتلبية متطلبات اقتصاد الحرب والتكشف طيلة مرحلتي الثمانينات والتسعينات في التوجه نحو التصنيع العسكري وعدم قدرة هذه الصناعات الثقيلة على الاستمرارية بفعل تأثرها بالعمليات العسكرية واجراءات الحصار الاقتصادي في منع الاستيراد من متطلبات الاداء الإنتاجي لها من المكائن والمعدات والمدخلات المادية او الخبرة الفنية او الاستشارات وكذلك صعوبات التسويق وغيرها(\*) .

---

\* - للتوسع في ذلك انظر الفصل الثاني/المبحث الثاني؛ الفقرة ١-٢/٢-١ أولاً

## المبحث الثاني

مرحلة ١٩٨٠-٢٠٠٣؛ أجهاض الفعل التنموي بين اقتصاد الحرب

### ومحدودية مصادر التمويل

خاض العراق منذ مطلع الثمانينات حرباً، استمرت ثمان سنوات جند فيها كل إمكانياته المادية والبشرية (١٩٨٠-١٩٨٨)، ولم يكد ينهض حتى دخل حرباً ثانية في أحتلال العراق للكويت (١٩٩٠/٨/٢)، لتتعلل حركة الاقتصاد الوطني من جديد وعلى جميع المستويات السياسية والعسكرية والاجتماعية. ومما زاد الأمر سوءاً الحصار الذي فرض على العراق، نتيجة لهذا الاحتلال، بموجب قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٦١ في ١٩٩٠/٨/٦، وشمل كل نواحي الحياة بما فيها الدواء والغذاء.

وسوف نحاول في هذا المبحث بيان المسار التاريخي لتطور الاقتصاد العراقي وتحديد الحقبة الزمنية ١٩٨٠-٢٠٠٣ وفقاً للتغيرات السياسية التي حدثت فيها والظروف غير الطبيعية التي عانت منها، على وفق مرحلتين زمنيتين: الاولى بدءاً من الحرب العراقية الايرانية عام ١٩٨٠ والثانية أحتلال الكويت عام ١٩٩٠ وفرض الحصار على العراق.

### ١. الاقتصاد العراقي ١٩٨٠-١٩٨٩: اقتصاد حرب وتوقف في الاداء التنموي

يهتم اقتصاد الحرب والدفاع بالآثار الاقتصادية للإنفاق العسكري في الاقتصاد الوطني: وبإدارة الاقتصاد في وقت الحرب، إضافة إلى تهيئة النشاطات الاقتصادية وإعدادها لمواجهة حالة الحرب. كما تشمل اهتمامات اقتصاد الحرب والدفاع ميزانيات الإنفاق العسكري وإدارة مخصصات القوات المسلحة ومواردها. ولا يعد اقتصاد الحرب والدفاع فرعاً مستقلاً من فروع علم الاقتصاد، ولكنه أسلوب في تحليل النشاطات العسكرية والمساعدة ومعالجتها وإدارتها من منظور اقتصادي في زمن الحرب.

بدت ملامح أقتصاد الحرب في العراق مع بداية عام ١٩٨٠ عندما دخل البلد في أتون حرب لا طائل من ورائها مع إيران استمرت حتى عام ١٩٨٨، لتتبعها في مطلع التسعينات احتلال العراق للكويت ودخوله في نزاعات وصراعات عسكرية داخلية وخارجية تحت مسميات متنوعة "عاصفة الصحراء" امريكياً، "أم المعارك" عراقياً، وحتى الاحتلال الامريكي للعراق في سقوط بغداد في ٩ نيسان/ ٢٠٠٣، عرّضت الاقتصاد العراقي للدمار، إذ عطل النمو الاقتصادي في مجمل القطاعات الاقتصادية وتدهورت مختلف مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

### 1-1 عسكرة المجتمع وسيادة الإنفاق العسكري

في أواخر عام 1980 وبعد مناوشات من قبل طرفي النزاع اندلعت الحرب العراقية-الايروانية، ودامت ثمان سنوات، وكانت لها انعكاسات واضحة على النشاط الاقتصادي العراقي، إذ تم توجيه معظم الموارد المالية نحو الإنفاق العسكري من جهة والاستمرار في سد الاحتياجات الأساسية للمواطنين من جهة أخرى، إلى درجة سجلت نسب الإنفاق العسكري إلى إجمالي الدخل القومي خلال المدة (1980-1990) ما بين (55%-79%) وتزامنت هذه الزيادة مع انخفاض عائدات النفط في منتصف الثمانينات<sup>(٢٦)</sup> من القرن الماضي. وقد لاقت عسكرة المجتمع العراقي تأييداً ضمنياً من الدول الغربية لأنها توفر لها سوقاً مربحة لتصريف انتاجها الحربي ولكي تسترجع، بطريقة أخرى، إيرادات النفط العراقي، الذي تم تأميمه في عام 1974.

أدت هذه الحرب إلى إيقاف المشاريع التنموية وتسخير جميع عائدات البلد لتغطية نفقات الحرب، كما موضح في البيانات التي يعكسها الجدول (٨)، إذ يلاحظ إن السنوات (١٩٧٠ - ١٩٧٥) لم تشكل نسبة الإنفاق العسكري سوى (١٩.٤%) و(٢٢.٥%) على التوالي من الناتج المحلي الإجمالي، إلا ان الحال

<sup>٢٦</sup> - الشمري، حسن شاكر، "فعالية السياسة المالية والنقدية والتوجهات المستقبلية في الاقتصاد العراقي"، رسالة ماجستير/ كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

تغير بعد العام ١٩٨٠، إذ قفز الإنفاق العسكري ونسبته إلى الناتج المحلي لتمويل الحرب كما يشاهد في الجدول.

### الجدول (8)

الإنفاق العسكري مقارنة بالإيرادات النفطية والناتج المحلي الإجمالي للمدة (1970 - 1989)

السنة	الإنفاق العسكري (مليار دولار)	الإيرادات النفطية (مليار دولار)	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	الإنفاق العسكري إلى الإيرادات النفطية %	الإنفاق العسكري إلى الناتج المحلي الإجمالي %
١٩٧٠	٠.٧	٠.٨	٣.٦	٨٧.٥	١٩.٤
١٩٧٥	٣.١	٨.٢	١٣.٨	٣٧.٩	٢٢.٥
١٩٨٠	١٩.٨	٢٦.٤	٥٣.٦	٧٥	٣٨.٨
١٩٨١	٢٤.٦	١٠.٢	٣٧.٣	٢٣.٦	٦٦.٥
١٩٨٢	٢٥.١	١٠.١	٤٣.٧	٢٤٨.٥	٥٧.٤
١٩٨٣	٢٥.٣	٧.٨	٤٢.٥	٣٢٤.٤	٥٩.٥
١٩٨٤	٢٥.٩	٩.٤	٤٧.٦	٢٧٥.٥	٥٤.٤
١٩٨٥	١٩	١٠.٧	٤٩.٥	١٧٧.٥	٣٨.٤
١٩٨٦	١١.٦	٦.٩	٤٧.٩	١٦٨.١	٢٤.٢
١٩٨٧	١٤	١١.٤	٥٧.٩	١٢٢.٨	٢٤.٢
١٩٨٨	١٢.٩	١١	٥٥.٩	١١٧.٣	٢٣.١
١٩٨٩	١٢.٩	١٤.٥	٦٤.٤	٨٩	٢٠

المصادر: - د. نبيل جعفر عبد الرضا، "تداعيات الحاضر واتجاه المستقبل"، مجلة العلوم الاقتصادية،

جامعة البصرة، م، ع ١٩، ٢٠٠٧، ص ١٥.

- اونر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، نشر وترجمة مركز العراق للأبحاث، بغداد،

٢٠٠٦، ص ٣٥.

في عام ١٩٨٤ انفق العراق لتمويل الحرب مبلغاً مقداره (٢٥.٩) مليار دولار أي ما نسبته (٥٤.٤%) من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعادل ثلاثة اضعاف الإيرادات النفطية تقريباً، وكما في الجدول (٨)، إضافة إلى ذلك، تم أنفاق موارد ضخمة في إنشاء وتطوير الصناعات العسكرية. وبالمقابل، فإن الضرورة استلزمت، أيضاً، استيراد متطلبات الحياة للسكان من مواد وسلع استهلاكية ومعمرية ومعدات ومستلزمات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتلبية حاجة السكان من مختلف الخدمات، كل ذلك جعل من السحب من الأرصدة الخارجية ضرورة تحتمها طبيعة الظروف الاستثنائية في البلاد. وفي أقل من ثلاث سنوات من بدء الحرب نفدت تقريباً جميع الأموال المودعة في الخارج وأنخفضت من (٣٥.٥) مليار دولار في عام ١٩٨٠ إلى (١٥.٨) مليار دولار في

عام ١٩٨١ ثم الى (١.٢) مليار دولار في عام ١٩٨٢ والى (٠.٨) مليار دولار في عام ١٩٨٣<sup>(٢٧)</sup>.

#### ١-٢ اعباء مادية: اقتراض خارجي وخسائر بشرية

ان الانخفاض الحاد في الرصيد الاجنبي للدولة العراقية جعلها امام موقف المضطر للاقتراض الخارجي والبحث عن مصادر الائتمان الأجنبي والدعم المالي لتغطية متطلبات هذه الحرب وتداعياتها. وتمثلت المصادر الرئيسية الخارجية لأقراض العراق بـ<sup>(٢٨)</sup>:

- القروض التي منحتها دول الخليج العربي وخاصة السعودية والكويت، والبالغة (٤٠) مليار دولار؛
- القروض الممنوحة من حكومات ومؤسسات وبنوك غربية، قدرت بـ (٢٣.٥) مليار دولار؛
- قروض من "الاتحاد السوفيتي" وبعض الدول من اوربا الشرقية تقدر بـ(١٦.٥) مليار دولار؛
- قروض من دول عربية غير خليجية بحدود (٣.٨) مليار دولار؛
- اخرى لشركات خاصة وافراد (٣.٢) مليار دولار.

وبذلك بلغ مجموع الديون العراقية، مع نهاية الحرب العراقية-الايروانية، ما مجموعه (٨٧) مليار دولار، نصفها تقريباً ديون لدول الخليج التي كانت قد منحتة إياها لتمويل تكاليف الحرب، إما باقي الديون فكانت على شكل ديون قصيرة الأجل

<sup>٢٧</sup> نعوش، د. صباح، " المديونية الخارجية العربية-أفاق المستقبل"، الموقع الالكتروني

للباحث/مقالتي؛ الملفات الخاصة، آيار/٢٠٠٢، ص ٤. ([snaaoush@free.fr](mailto:snaaoush@free.fr))

<sup>٢٨</sup> - انظر فقرة "المديونية الخارجية والتعويضات؛ الفصل الثاني/ المبحث الثاني-٣-٣ من هذا الكتاب. كذلك النصراوي، د. عباس، " الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل"، مصدر سابق، ص ٤٥. و: د. الخفاجي، عصام، "الاقتصاد العراقي بعد الحرب مع ايران"، مجلة الفكر الاستراتيجي العربي، بيروت، نيسان/ ١٩٩٠، ص ٧.

لأوروبا واليابان والولايات المتحدة<sup>(٢٩)</sup>، أثقلت كاهل الاقتصاد الوطني في أضافة اعباء جديدة لتغطية هذه الديون وفوائدها. والمؤلم في الأمر أن العراق يعد من الدول النامية الغنية بالثروات الطبيعية والطاقات البشرية، والتي كان من المفترض ان تسخر للتنمية بدلاً من الانجرار وراء مآهات الحرب وعسكرة المجتمع وموارده، كما تمخضت هذه الحروب ايضاً عن أمتصاص قوة العمل وتوجهها للانخراط في القوات المسلحة. وقد فاق النمو السنوي في القوات المسلحة النمو المتحقق في قوة العمل وبلغ أعلى معدل له (٣٥.٤%) من قوة العمل في عام ١٩٨٤، وما نجم عنه من زيادة تلك القوات إلى مليون فرد عام ١٩٨٨ وبما يشكل حوالي (٢١%) من قوة العمل<sup>(٣٠)</sup>، والجدول (٩) يوضح ذلك.

#### جدول رقم (9)

القوة العاملة والقوات المسلحة للمدة 1989-1980

نسبة القوات المسلحة إلى قوة العمل %	القوات المسلحة		قوة العمل		السنة
	النمو السنوي %	مليون شخص	النمو السنوي %	مليون شخص	
١٣.٤	---	٠.٣٣٠	---	٣.٢	١٩٨٠
١١.٩	١٨.٧	٠.٣٩٢	٣.١	٣.٣	١٩٨١
١٠.٦	٣.٠٦	٠.٤٠٤	١٥.١	٣.٨	١٩٨٢
١٠.٩	٧.٤	٠.٤٣٤	٥.٢	٤.٠	١٩٨٣
١٩.٢	٣٥.٤	٠.٧٨٨	٢.٥	٤.١	١٩٨٤
١٨.٠	٠	٠.٧٨٨	٢.٤	٤.٢	١٩٨٥
١٨.٢	١.٥	٠.٨٠٠	٤.٧	٤.٤	١٩٨٦
٢٠.٠	١٢.٥	٠.٩٠٠	٢.٢	٤.٥	١٩٨٧
٢١.٣	١١.١	١.٠٠٠	٤.٤	٤.٧	١٩٨٨

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على: النصراوي، د.عباس: "الاقتصاد العراقي...، مصدر سابق،

ص 124.

\* النمو السنوي =(سنة المقارنة/ سنة الأساس) x ١٠٠

<sup>٢٩</sup> - جراهام فولو، "العراق في العقد المقبل هل سيقوى على البقاء حتى عام 2007"، مركز

الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، العدد 14، 1999، ص88.

<sup>٣٠</sup> - نعمة، د. هشام، " دور الغرب في بناء الماكنة الحربية للنظام العراقي"، ج٤، موسوعة " صوت

العراق"، ٢٠٠٤، ص ١. الموقع الالكتروني: [www.sotairaq.com](http://www.sotairaq.com)

ان توجه الدولة في وضع كل موارد البلد المادية والبشرية في خدمة الحرب ادى الى الزيادة في إنفاقها العسكري بشكل غير مسبوق، إذ بلغت التقديرات الاقتصادية للنفقات المالية التي تحملها العراق في حرب الأعوام الثمانية مع إيران بنحو (٤٥٢.٩) مليار دولار (جدول ١٠)، وهي تقابل (٢.٥) اجمالي الإيرادات النفطية العراقية المتراكمة خلال خمسين سنة، وتعادل عشرة اضعاف الناتج المحلي الاجمالي المتراكمة خلال مدة الحرب، بما في ذلك قيمة الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية والخسائر على صعيد العائدات النفطية وإجمالي إنتاجه القومي، بالإضافة إلى ذلك تحمل العراق الديون الخارجية، المنوه عنها في اعلاه، وقد رافق ذلك تراجع إيرادات النفط المصدر الرئيسي للنقد الأجنبي فضلاً عن تحول جزء مهم من قوة العمل من القطاع المدني إلى القطاع العسكري. وقد انعكس ذلك على الأداء الاقتصادي لمجمل القطاعات الاقتصادية، بعد ما وضعت الحرب أوزارها في ٢٠٠٨/٨/٨، إذ تشير الإحصاءات إلى ان العراق تكبد خسائر بشرية كبيرة بلغت (١٠٥) ألف قتيل على اقل تقدير و(٧٠٠) ألف جريح فضلاً عن الأسرى والمفقودين.

#### جدول (10)

##### خسائر العراق البشرية والمادية للحرب العراقية-الایرانية

الخسائر المادية	(مليار دولار)
خسائر الناتج المحلي الإجمالي	٩١.٤
خسائر إيرادات النفط	١٩٧.٧
خسائر احتياطات العملات الأجنبية	٧٨.٨
خسائر احتياطات العملات الأجنبية المحتملة	٨٠
المجموع	٤٥٢.٩
الخسائر البشرية	(١٠٠٠ شخص)
عدد القتلى	١٠٥
عدد الجرحى	٧٠٠

المصدر: النصاروي، د. عباس، "الاقتصاد العراقي.."، مصدر سابق، ص ١٣٣-١٣٤



لقد خرج الاقتصاد العراقي من هذه الحرب مشوهاً ويحتاج إلى إعادة بناء لما دمرته الآلة العسكرية، وقد حاولت الحكومة اتخاذ بعض الاجراءات الاقتصادية لتجاوز النتائج المترتبة على هذه الحرب، قدر الامكان، على مستوى الاقتصاد الوطني، لكنه كان على موعد مع صفحة أخرى من الأحداث.

### ١-٣ محاولات في الإصلاح الاقتصادي والإداري

لأجل مواجهة تدني الوضع الاقتصادي وتراكم المشاكل الاقتصادية وتفاقمها اتخذت الدولة جملة من التدابير في محاولة لإصلاح النظام الاقتصادي والتوجه نحو تشجيع القطاع الخاص أملاً في تحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(٣١)</sup>. ومن ابرز تلك التدابير هو قرار الحكومة في عام ١٩٨٤ بإعفاء المستوردين الذين يمتلكون عملات أجنبية من الحصول على أجازات الاستيراد، وكان الهدف من ذلك تشجيع القطاع الخاص في استيراد السلع الأجنبية لزيادة المعروض السلعي وتقليل الضغوط التضخمية في الاقتصاد الوطني<sup>(٣٢)</sup>، وكذلك إعلان الحكومة في شباط ١٩٨٧ برنامجاً لتحرير الاقتصاد أطلق عليه برنامج "الإصلاح الاقتصادي والإداري"، تم بموجبه إحالة (٦٧) شركة قطاع عام تعمل في مجال الصناعة الخفيفة وحفظ الأغذية إلى القطاع الخاص: كما في الجدول(١١). كما سمح للقطاع الخاص بإدارة شركات التأمين وتأسيس البنوك التجارية الخاصة فضلاً عن منح أجازات لتأسيس الشركات في مجال الصناعات الدوائية والسياحة والعقارات والإنتاج الزراعي<sup>(٣٣)</sup>. والملاحظ ان العراق كان رافضاً لدخول الاستثمارات والشركات الاجنبية الى الاقتصاد العراقي، إذ نلاحظ بان قانون الشركات العراقي والمرقم ٦٣ لعام ١٩٨٣ والمعدل بقانون رقم ٢١/ لعام ١٩٩٧ قد منع مساهمة

٣١- الكناني، د. كامل كاظم بشير، "القطاع الصناعي الخاص: التطور القطاعي واستراتيجية التنمية المكانية"، مجلة المخطط والتنمية، ع ١٩٩٦/٢، جامعة بغداد/معهد التخطيط الحضري والاقليمي، ص ٢٥-٦٤.

٣٢- النصراوي، د. عباس، "الاقتصاد العراقي ..."، مصدر سابق، ص ١٣٢.

٣٣- فتح الله، د. سعد حسين، "التنمية المستقلة: المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، دراسة مقارنة في أقطار مختلفة"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٩٩، ص ٢٥٢.

المستثمرين الاجانب باستثمار اموال أو تملك اسهم في الشركات العراقية بل منع تأسيس او المساهمة بشركة عراقية اية شركة عربية فيها نسبة مساهمة اجنبية مهما كانت النسبة، مع محاولة الدولة في جذب الاستثمار العربي بإصدار قانون رقم (٤٦) عام ١٩٨٨ الخاص بتشجيع الاستثمارات العربية الذي منحها حق المساهمة بنسبة (٥١%) في أية مشاريع استثمارية مع إعفاءات من الضرائب والجمارك على استيراد مستلزمات هذه المشاريع<sup>(٣٤)</sup>، وكذلك قانون الاستثمار العربي رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٢.

#### جدول رقم (11)

عدد المشاريع الصناعية التي تمت خصصتها عام 1987

الفرع الصناعي	مجموع المشاريع المباعة	سعر البيع (ألف دينار)
الصناعات الإنشائية	٣٥	١٣٢٩٦٨
الصناعات الغذائية	٢٥	٩٦٨٩٦
الصناعات النسيجية	٦	٢٣٤٣
الصناعات الكيماوية	١	٤٣٣٥
المجموع	٦٧	٢٣٦٥٤٢

المصدر: وزارة الصناعة، إحصاءات المعامل المباعة إلى القطاع الخاص، بغداد، ١٩٩٤، ص ٧.

غير إن كل تلك التدابير لم تقلح في تحقيق الأهداف المتوخاة منها لجملة أسباب أهمها:-

١. إن التدابير التي اتخذتها الدولة عام ١٩٨٤ زادت من الضغوط التضخمية في الداخل بسبب تدهور سعر صرف الدينار العراقي في الخارج نتيجة قيام المستوردين بتصدير الدينار العراقي (بدل العملات الأجنبية التي في حوزتهم) وبيعه بسعر منخفض ومن ثم استيراد السلع الأجنبية وتسويقها

<sup>٣٤</sup> - الحديثي، د. سيف الدين محمد خلف، "القطاع الخاص ومستقبل الاقتصاد العراقي"، مركز العراق للدراسات، ٢٠٠٥، ص ١٤٦.

- بالداخل بأسعار تضخمية<sup>(٣٥)</sup>. فضلاً عن ذلك فإن اعتماد البنك المركزي سياسة سعر الصرف الثابت في ظل التضخم الذي شهده الاقتصاد العراقي في الثمانينات أتاح الفرصة للمستوردين في الاستفادة من الفرق بين السعر الرسمي والحقيقي، فأصبح المستورد يشتري الدولار من البنك المركزي بالسعر الرسمي لشراء السلع من الخارج ومن ثم يبيع هذه السلع في الداخل محققاً بذلك الربح نتيجة مزاولته التجارة من الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الحقيقي للدينار العراقي.
٢. عجز الحكومة عن تطوير الأطر التشريعية المالية والاقتصادية الملائمة لخصخصة القطاع العام<sup>(٣٦)</sup>.
٣. غياب أسواق المال المنظمة وسيطرة الحكومة على الجهازين المالي والمصرفي<sup>(٣٧)</sup>.
٤. ان اجراءات الخصخصة تمت بأسعار تقل عن القيم الدفترية (الاستبدالية) ولا تغطي، في معظم الأحيان، كلفة الأرض التي شيدت عليها تلك المؤسسات<sup>(٣٨)</sup>، فضلاً عن إن عملية البيع شملت المنشآت الرباحة.
٥. إن الخصخصة وعملية تشجيع الاستثمار التي تبنتها الدولة لم تتم وفق منهجية تنموية محددة الملامح وانما هي اقرب ان تكون ردة فعل مفاجئة في سياسة النظام آنذاك، متجاهلة الظروف التي يمر فيها البلد والحاجة إلى خبرات عالمية للنهوض بالقطاع الخاص.
- ان هذا الاخفاق في السياسة الاقتصادية قد انعكس على جملة نتائج سلبية مؤثرة في عمل الاقتصاد الوطني كان من ابرزها تدهور قيمة الدينار العراقي رغم

<sup>٣٥</sup> - النصاروي، د. عباس، مصدر سابق، ص ١٣٢.

<sup>٣٦</sup> - المصدر اعلاه، ص ١٣٣.

<sup>٣٧</sup> - بن حبتو، د. عبد العزيز سالم، "إدارة عملية الخصخصة وإثرها في اقتصاديات الوطن العربي"، الطبعة الأولى، عمان ١٩٩٧، ص ٥٧.

<sup>٣٨</sup> - النصاروي، د. عباس، "الاقتصاد العراقي..."، مصدر سابق، ص ١٣٢.

التزام الدولة بسياسة سعر صرف ثابت ومتعدد وانخفاض مستوى دخل الفرد وتلكؤ القطاع الخاص في تنفيذ المشاريع المزمع إنشاءها لتطوير الاقتصاد الوطني، إضافة الى تركبة ثقيلة من الديون وتآكل الفوائض النفطية (البترول دولار). وقد تزامن ذلك كله مع انخفاض مستمر في اسعار النفط مما زاد من حداثها. ولم يبق الأمر على هذا الحال بل تطور الوضع من سيئ الى أسوء بعد مغامرة النظام السابق بدخول الكويت واحتلالها مما عرض العراق الى عقوبات اقتصادية وعدوان امريكي مع دول متحالفة معها، أجبرته على العمل في ظل نموذج اقتصادي يقترب من الاقتصاد المغلق.

## 2- الاقتصاد العراقي 1990-2003: اقتصاد مغلق وتراكم في الأعباء المادية

في ٢ آب من العام ١٩٩٠ قام الجيش العراقي باجتياح الكويت اثر خلافات حول الوعود التي قطعت من قبل دول الخليج في مساعدة العراق لتجاوز أزماته المالية بعد انتهاء حربه مع ايران.

ونظرا لامتناع العراق عن الانسحاب الفوري من الكويت، قامت القوات الأمريكية في ليلة ١٧/١/١٩٩١، وبدافع مصالحها في منطقة الخليج العربي، بالتحالف مع أكثر من ثلاثين دولة بتوجيه ضربة عسكرية الى العراق ألحقت الخراب والدمار بالبنى التحتية والصناعية والخدمية، شلت عجلة التنمية. إن العدوانية الواضحة لقوات التحالف أباحت تدمير منشآت الصناعة العراقية بدعوى ارتباطها بإنتاج أسلحة الدمار الشامل إلى درجة انه يمكن القول انه " تم إرجاع العراق إلى عصر ما قبل الصناعة" (٣٩).

وبالرغم من قصر مدة الحرب إلا أنها شكلت أعباء ثقيلة على الاقتصاد العراقي، إذ قدرت بعض الإحصائيات هذه الخسائر بما يأتي (٤٠):

٣٩ - اللواء طلعت احمد مسلم، "حرب الخليج والأمن القومي" دار الملتقى للنشر، ط١، قبرص، ١٩٩٢، ص٨٣.

٤٠ - المعموري، د.عبد علي، "الاقتصاد العراقي جدلية الواقع وجبرية الخارج مقاربة فكرية"، مجلة أبحاث عراقية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، العدد ١، ٢٠٠٧، ص٧٣.

- أ. ترتب على وقف تصدير النفط في الستة أشهر الأولى حوالي (١٧) مليار دولار أمريكي؛
- ب. إذا ما جرى اعتماد هذا الرقم تراكمياً وللفترة الممتدة إلى ١٩٩٦، فإن إجمالي الخسائر تبلغ (٢٠٤) مليار دولار أمريكي؛
- ت. انحسار الاستيرادات بحدود (٩٠%) والصادرات بنسبة (٩٧%)؛
- ث. تعويضات مدفوعة للمتضررين بلغت أكثر من (١٧) مليار دولار أمريكي حتى ٢٠٠٣/٤/٩؛
- ج. خدمة الديون المتراكمة والتي تجاوزت (٦٠) مليار دولار أمريكي.
- إلا ان أخطر ما جابهه الاقتصاد العراقي هو فرض الحصار الشامل عليه من قبل مجلس الأمن الدولي.

## ٢-١ عقوبات دولية واعباء مالية وبشرية

تحمل العراق بعد غزو الكويت الديون والتعويضات والفوائد على الديون، ومما زاد الأمر سوءاً أن العراق كان مثقلاً، أساساً، بالديون التي خرج فيها من حرب الخليج الأولى، حتى انه لم يكد يباشر في تسديد خدمة ديونه السابقة من الحرب مع ايران، يجد نفسه، وفجأة، في مغامرة طائشة اخرى لم تحسب عواقبها بشكل جيد، في أتون حرب جديدة في اجتياح القوات العسكرية العراقية لاراضي الكويت واحتلاله في (٢) آب من عام ١٩٩٠.

لقد ترتب على غزو العراق للكويت فرض مجموعة من العقوبات الاقتصادية على العراق، أولها إصدار مجلس الأمن القرار (٦٦١) في إلزام الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة في الامتناع عن استيراد وتصدير أي سلعة أو خدمة من وإلى العراق، لامتناعه عن الانسحاب الفوري من الكويت، وكذلك تجميد الأموال والأرصدة النقدية العراقية في البنوك العالمية. وكان من نتيجة ذلك ان تراكمت متأخرات السداد حتى بلغت الديون الخارجية للعراق (١٢٦) مليار دولار عام

١٩٩٨<sup>(٤١)</sup>، وتشمل أصل الديون والتي تراكمت عليها فوائد مركبة (٦.٥%) أضافة الى فوائد تأخيرية. وحسب تقديرات البنك الدولي عام ٢٠٠٢، فإن الديون الرسمية والتجارية على الحكومة العراقية تصل الى ما يقارب (١٢٧.٧) مليار دولار، منها (٤٧) مليار دولار فوائد متراكمة.

كل ذلك يعني طوقاً على الاقتصاد العراقي وتجسيد حصار شامل بأبشع إشكاله دام ثلاث عشر عاماً، مر الاقتصاد العراقي خلالها بمنعطفات مهمة. ونظراً لطول المدة وتراكم اثارها يمكن تقسيمها الى:

#### أ. "بداية الأزمة": المدة 1990 - 1991

فرض مجلس الأمن بعد اقل من أربعة أيام على احتلال العراق للكويت حصاراً اقتصادياً على العراق وفق القرار (661) في 6 / 8 / 1990\* شمل التجارة الخارجية للعراق وجمد أمواله وممتلكاته في الخارج بصورة كاملة. هذا القرار قطع العراق عن العالم الخارجي، إذ توقفت بموجبه كافة عمليات التبادل الاقتصادي، وقضت البنود الأصلية للحصار بتحريم كل أنواع المعاملات التجارية مع العراق وتجميد أمواله وممتلكاته في الخارج<sup>(٤٢)</sup>. كما حُرم العراق من شراء الادوات الاحتياطية لاصلاح العديد من الاجهزة الحيوية في المنشآت التي تقدم خدمات أنسانية في المستشفيات ومنظومات الاتصالات والمياه والكهرباء والنقل والري ونظرياً استثنى الغذاء والمواد الطبية، لكن بدون عوائد التصدير، ولم يستطع

<sup>٤١</sup>- نعوش، د.صباح، "المديونية الخارجية العربية"، مصدر سابق، ص ٤.

\* - الحقيقة ان ملامح الحصار الاقتصادي على العراق بدأت قبل أحداث 2 آب 1990 (غزو الكويت) عندما قرر مجلس الشيوخ الأمريكي في آذار من ذلك العام، إلغاء صفقة القمح المتعاقد عليها بين العراق وامريكا، رغم ان العراق قد دفع جزءاً من ثمنها، وفي 27 تموز من نفس العام تقرر منع نقل المعدات التكنولوجية الى العراق، إلى ان تم اصدار القرار 661، اعلاه، من قبل مجلس الامن الدولي بفرض الحصار الشامل على العراق.

<sup>٤٢</sup>- التميمي، عامر، "الغزو العراقي للكويت، المقدمات والوقائع وردود الفعل والتداعيات"، عالم المعرفة، ع ١٩٥، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٥، ص ٩٥.

العراق دفع فاتورة الاستيراد، لذا أصبح هذا الاستثناء لا معنى له. علماً أن العراق كان يعتمد على الخارج بنسبة (71%) بشكل استيرادات حكومية أما المتبقي فيتم الاعتماد على القطاع الخاص، مما سبب الارتفاع في أسعار المواد الغذائية ونقصاً واضحاً في الأغذية والمستلزمات الأساسية، إذ اعتمد العراق في سد احتياجاته على الخزائن المتوفرة بالإضافة إلى المواد التي تصل من جراء عمليات التهريب غير الرسمية.

ب. "الدخول في النفق": المدة ١٩٩١ - ١٩٩٥: كان الهدف من هذا الحصار التضيق على العراق لإرغامه على سحب قواته من الكويت، لكن قبل أن تصل الأمور إلى هذه المرحلة قادت أمريكا والدول المتحالفة معها عدوان عسكري في ضرب صاروخي عن طريق الطيران أو السفن الحربية في ١٧/١/١٩٩١ عانى العراقيون فيه من تدمير البنية التحتية لبلادهم: من محطات اتصالات، وكهرباء، ومصانع، ومعامل، ومنشآت نفطية، ومخازن للحبوب، ومواد تموينية، وأسواق مركزية، ومحطات ضخ المياه، والمنازل، وحتى الملاجئ التي احتوى فيها المواطنون لم تكن ملاذاً آمناً لهم أمام القصف الصاروخي البري والجوي والبحري على مدى (٤٢) يوماً<sup>(٤٣)</sup>. وأزاء هذا الموقف، وجدت الحكومة نفسها امام صعوبات كبيرة في توفير الموارد اللازمة لإعادة الاعمار والمواد الغذائية والدواء للسكان، وبالأخص خلال هذه المدة<sup>(٤٤)</sup>، وكنظرة انسانية سمح للعراق باستيراد الاحتياجات الطبية والمواد الغذائية، ففي آب من عام ١٩٩١ اصدر مجلس الأمن القرار (٧٠٦) خول فيه العراق بيع ما قيمته (٥٠٠-٦٠٠) مليون دولار من النفط لدفع ثمن الاستيرادات من الغذاء والدواء وبإشراف الأمم المتحدة، ولكن جوبه هذا القرار بالرفض من قبل الحكومة العراقية في حينه<sup>(٤٥)</sup>.

<sup>٤٣</sup> - شحاته، أمين، "آثار الحصار على العراق"، الموقع الالكتروني: العراق-ويكيبيديا-الموسوعة الحرة.

<sup>٤٤</sup> - منظمة اليونسيف في العراق، تقرير عن حالة الاطفال والنساء في العراق"، ايلول، ١٩٩٥.

<sup>45</sup> - Carl Michael, "Economic Sanctions Warfare a Study about the Economics on Iraq (1990 - 2003)", Master Thesis of Doctor, Uppsala University, 2000, p.44.

ت. التدهور والانحيار التام: المدة ١٩٩٦-٢٠٠٣: وصلت الحالة إلى تقاوم كبير في الفقر وتردي الوضع الصحي بنسب مرتفعة، مما أضطر فيه مجلس الأمن إلى إصدار القرار (٩٨٦) في نيسان من العام ١٩٩٥، والذي جاء في مبرراته انه " تدبيراً مؤقتاً لتوفير الاحتياجات الإنسانية للشعب العراقي"، حيث سمح فيه للعراق بتصدير ما قيمته (٢) مليار دولار من النفط، كل ستة أشهر من خلال اتفاق بينه وبين الأمم المتحدة، والذي سمي بـ "برنامج النفط مقابل الغذاء والدواء"، ودخل القرار حيز التنفيذ في مايس ١٩٩٦، إذ عاود النفط العراقي الدخول إلى الأسواق العالمية من جديد وبشكل رسمي، وكان هذا مقابل توريد الغذاء والدواء وبإشراف مباشر من الأمم المتحدة. وبموجب قرار لاحق رقم (١١٥٣) رفع مجلس الأمن صادرات العراق إلى (٥.٢٥٦) مليار دولار كل ستة أشهر. وفي عام ١٩٩٩ صدر القرار (١٢٨٤) سمح للعراق بموجبه تصدير كميات النفط بدون قيد، بشرط ان الإيرادات الناجمة من تصدير النفط تودع في صندوق وحساب خاص تحت إشراف لجنة العقوبات الدولية أطلق عليه "صندوق تنمية العراق" (DFI) (Development Fund of Iraq) وتوزع كما يلي<sup>(٤٦)</sup>:

- ٣٠ % تعويضات إلى الكويت.
- ٥٢ % مشتريات الاحتياجات الإنسانية للسكان، ما عدا سكان إقليم كردستان.
- ١٣ % لإقليم كردستان.
- ٥ % تمويل لجنة العقوبات وبرنامج تفتيش أسلحة الدمار الشامل.

وقد حدد الغرض من هذا الصندوق في إيداع عائدات مبيعات النفط الخام العراقي ومشتقاته النفطية والغاز الطبيعي، بالإضافة إلى الأموال الفائضة من برنامج النفط مقابل الغذاء وكذلك جميع الأموال والأصول المالية الأخرى التي تمتلكها الحكومة العراقية مالم تخضع لحكم قضائي أو امور إدارية تحكيمية<sup>(٤٧)</sup>،

<sup>46</sup> -Jonathan E. Sanford," Iraq Economy Past, Present Future", Report to Congress, 2003, p.17.

<sup>47</sup> - Watch, "Development Fund for Iraq, a project of the center for media& democracy", May 2004,p11



ومن ثم إدارة هذه العائدات من الأمم المتحدة لحين أنتخاب حكومة عراقية دستورية، إذ يجب إيداع (٩٥%) من الإيرادات النفطية والـ (٥%) المتبقية تودع في صندوق التعويضات الذي تم تأسيسه بموجب قرار مجلس الأمن رقم (٦٨٧) الذي يخص التعويضات المترتبة عن الغزو العراقي للكويت عام ١٩٩٠<sup>(٤٨)</sup>، وقد أعلن أن الهدف من وراء إنشاء هذا الصندوق هو استخدام الإيرادات النفطية العراقية بشفافية لتلبية الاحتياجات الانسانية العراقية وإعادة أعمار العراق من الناحية الاقتصادية وإصلاح البنى التحتية وتغطية تكاليف إدارة الشؤون العراقية المدنية بالشكل الذي يحقق التنمية الاقتصادية في العراق<sup>(٤٩)</sup>.

وفي ٣٠ حزيران ٢٠١١ انتهى العمل بنظام الصندوق بموجب قرار مجلس الامن رقم ١٩٥٦ عام ٢٠١٠ والذي تضمن ايضاً حماية الاموال المرتبطة به. وسوف تفتح حسابات بديلة، بموجب القرار، لاستلام موارد النفط وتخصيص مبالغ التعويضات، تلقائياً، بعلم الأمم المتحدة، على ان يقدم الامين العام تقارير دورية عن انتظام تحويلها<sup>(٥٠)</sup>. وفعلاً، أعلن العراق، في ٢٦ نيسان/٢٠١١، موافقته على فتح حسابين في البنوك الامريكية لإدارة أموال عائداته النفطية.

## ٢-٢ إخفاق الخطط الاقتصادية بين متطلبات التنمية وظروف الحرب وتداعيات الحصار

خلال المدة ١٩٨١-٢٠٠٣ مر العراق بظروف استثنائية تمثلت بالحرب العراقية الايرانية واحتلال الكويت ثم الحصار الاقتصادي، وفيها شهد الاقتصاد الوطني إعداد ثلاث خطط تنموية خمسية هي: ١٩٨١/١٩٨٥ و ١٩٨٦/١٩٩٠ وكذلك ١٩٩١/١٩٩٥، وبعد ذلك خضع الاقتصاد العراقي الى برامج سنوية استثمارية تبعاً للظروف التي مر بها البلد في اخضاعه الى العقوبات الدولية وانخفاض موارده المالية بسبب تحديد كميات النفط المصدرة له في السوق الدولية.

<sup>48</sup> - Ibid.p.11.

<sup>49</sup> -Ibid.p.12.

<sup>٥٠</sup> - ابراهيمي، د. احمد، "حماية أموال العراق في الخارج والمديونية"، مجلة "الحوار"، ع ٢٥/٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد، ص٧.

## ٢-٢-١ التخصيصات الاستثمارية وكفاءة التنفيذ للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٣

• **خطة التنمية القومية ١٩٨١-١٩٨٥:** عند اعداد هذه الخطة كان التأكيد فيها على دعم العملية التنموية في العراق مع اعطاء اهمية خاصة للسير في اتجاه التوازن التنموي، مع زيادة توفير الخدمات العامة لصالح الفئات الأقل دخلاً، وإعطاء أهمية خاصة لتقليل التفاوت بين الريف والمدينة<sup>(٥١)</sup>. ويمكن ان نحدد اهم اهداف هذه الخطة بما يلي:

١. تقليل الفجوة في مستويات التنمية بين المحافظات.
  ٢. تحقيق التوازن التنموي بين المحافظات، اي توجيه الاستثمار نحو المحافظات الأقل تطوراً، لاسيما المشاريع الكبرى.
  ٣. توسيع الخدمات الصحية والثقافية في بعض المناطق الريفية.
  ٤. تعبئة الموارد والامكانيات لتوفير مستلزمات الدعم الحربي.
- تزامن تنفيذ هذه الخطة مع الحرب العراقية-الايروانية وبالشكل الذي أثر على اهداف واتجاهات هذه الخطة، إذ بالرغم من ضخامة حجم التخصيصات لهذه الخطة والتي تجاوزت الـ (٣٤) مليار دينار عراقي، مقارنة بالخطط السابقة، فإن الجزء الكبير من الجهد التنموي أوجه لدعم المجهود الحربي الذي استنزف الكثير من ثروات وطاقة البلد، حيث رفع شعار "كل شيء من أجل المعركة"، هذا من جهة ومن جهة أخرى فانها لم تصدر بقانون لإعطاء هذه الخطة مرونة أكبر في الاستجابة لمتطلبات الحرب وما يترتب عليها من نفقات غير محسوبة. وقد أثر ذلك كله على كفاءة تنفيذ استثمارات هذه الخطة والتي بلغت (٢٥) مليار دينار تقريباً، اي بنسبة تنفيذ تصل الى ٧٢%: جدول (١٢)، وهي نسبة جيدة مقارنة بالسنوات السابقة، وكان يمكن ان تكون أفضل لولا ظروف الحرب، ومع ذلك، وكما سبق ذكره، فان معظم الاستثمارات المنفذة كانت لاغراض غير تلك التي

<sup>٥١</sup> - وزارة التخطيط/ التخطيط الاقليمي، "مؤشرات الخطة الاقتصادية العامة للدولة للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٥"، بغداد، ٢٠٠٠، ص ٣.

وضعت من اجلها اساساً بفعل ظروف الحرب وما تتطلبه من توفير الخدمات للسكان ودعم المشاريع القائمة وخاصة تلك التي تتعرض للعمليات العسكرية، وقد ظهر تأثير الحرب واضحاً في الخطة اللاحقة.

• **خطة التنمية القومية ١٩٨٦-١٩٩٠**، تم اعداد هذه الخطة وتنفيذها خلال مرحلة الحرب، فقد انخفضت التخصيصات الى (٢٧) مليار دينار عراقي لأن القسم الاعظم من الموارد النفطية، الممول الرئيسي لهذه التخصيصات، كانت تذهب لتغطية الانفاق العسكري (كما أتضح ذلك من تحليل بيانات جدول رقم ٨). كما انها، كسابقها، لم تصدر بقانون، وإنما وضعت بإطار عام. وكانت اولى اهداف هذه الخطة هو دعم المجهود الحربي بالاضافة الى اهداف عامة أخرى، كانت مناظرة لتلك التي تم تحديدها في الخطة السابقة، وتركز في مجموعها على هدفين رئيسيين:

١. تحقيق الموازنة الاقتصادية بين القطاعات وتحقيق التنمية المكانية.

٢. رفع مستوى معيشة المواطن مع ضرورة وضع اولويات في التنمية.

ان ظروف الحرب والتعبئة العامة لموارد الدولة نحو تغطية الانفاق العسكري قد أنعكس ايضا على انخفاض كفاءة الاداء والتنفيذ لتخصيصات الخطة التي انخفضت الى مستويات واضحة لم تصل الى (٥٨%) : جدول (١٢)، وهي أوطأ نسبة في تنفيذ التخصيصات الاستثمارية في الاقتصاد العراقي منذ عام ١٩٧٠. مع الاقرار بان مرحلة تنفيذ هذه الخطة قد شهدت توقف الحرب العراقية الايرانية في ٨/٨/١٩٨٨، حيث أتجه التفكير نحو إعادة أعمار ما دمرته الحرب والانطلاق نحو التنمية الشاملة، وهو ما جسده مرحلة اعداد الخطة اللاحقة، والتي جاءت تسميتها باطار الخطة الاقتصادية والاجتماعية.

• **خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩١-١٩٩٥**: جاءت هذه الخطة في تأكيدها على:

١. ضرورة التوجه العقلاني في استخدام الموارد وبما يحقق التنمية الشاملة.

٢. اصلاح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني.
٣. تقليل التباين المكاني والتخفيف من ظاهرتي التركيز والاستقطاب لحركة الاستثمار والسكان.
٤. النهوض بالاقتصاد والمجتمع كونه يعيش ظرفاً طارئاً من خلال تطوير ماهو متاح من امكانات محلية.

إن هذه الاهداف الطموحة تمثلت في زيادة التخصيصات الاستثمارية لهذه الخطة لتصل الى ما يقارب (١٧٠) مليار دينار عراقي، إلا ان هذه الاهداف الاقتصادية الطموحة اصطدمت مرة اخرى بظروف جديدة وغير متوقعة في سلسلة من المواقف السياسية المضطربة تجسدت في اجتياح القوات العسكرية العراقية للكويت واحتلاله في ٢/٨/١٩٩٠، وما تلا ذلك من أحداث متسارعة في العدوان الثلاثيني على العراق ثم الحصار الشامل الذي فرض على العراق من قبل مجلس الأمن الدولي. كان لذلك تأثيره الواضح، مرة أخرى، على مسار العملية الاستثمارية والتنموية حيث تغيرت الاتجاهات والأولويات والبرامج، لذلك جاءت هذه الخطة (١٩٩١-١٩٩٥) لتكون خطة توفيقية بين متطلبات الظروف اعلاه والتمسك بالاهداف التنموية للخطة. وهذا ما يفسر الجهد التنموي المبذول في تنفيذ تخصيصات الخطة، التي بلغت (٨٣%) من كفاءة التنفيذ: جدول (١٢)، وهي اعلى نسبة تنفيذ تحققت في العراق، وهو ما يعكس ارتقاء الاداء التنفيذي لمؤسسات الدولة والمجتمع بعد تجربة طويلة من الخبرة في تطوير آليات التنفيذ وامتلاك القدرة على التعامل مع المتغيرات.

جدول رقم (١٢)

خطط التنمية القومية للمدة ١٩٨١-١٩٩٥ (مليون دينار عراقي)

خطط التنمية	التخصيصات	المصروف الفعلي	كفاءة التنفيذ (%)
خطة التنمية القومية ١٩٨١-١٩٨٥	٣٤٦٦٧.٩	٢٤٩٨٠.٩	٧٢.١
خطة التنمية القومية ١٩٨٦-١٩٩٠	٢٧٠٧٤.٦	١٥٦٩٠.٨	٥٧.٩
خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩١-١٩٩٥	١٦٩٩٥١.١	١٤١٠٣٦.٦	٨٣

المصدر: تم استخراج هذه البيانات اعتماداً على وزارة التخطيط، دائرة التخطيط الاقتصادي-الحاسبة، بيانات غير منشورة، جدول (١).

وفي السنوات اللاحقة لم يتم أعداد خطط خمسية للتنمية بفعل التطورات السياسية اللاحقة في علاقة العراق مع المجتمع الدولي، حيث تم اخضاع القطاع النفطي في العراق الى مجموعة من القرارات لمجلس الامن الدولي، أوجدت ظروف اقتصادية حرجة نتيجة عدم السماح للعراق بالتصرف بموارده النفطية على ضوء قرار مجلس الامن الدولي (١٢٨٤) الذي اوجد "صندوق تنمية العراق"، عام ١٩٩٩، وما يتضمنه ذلك من أشرف مباشر من قبل هذا المجلس على توجيه هذه الموارد من خلال هذا الصندوق، حيث عاود النفط العراقي الدخول الى الاسواق العالمية، وهذا ما يفسر زيادة التخصيصات المالية لهذه السنة مقارنة بالسنوات السابقة الى الضعف تقريباً، وبما انعكس على انخفاض واضح لنسب التنفيذ، اضافة الى ما ترتب على العراق من عقوبات مالية في تحمل تكاليف احتلاله للكويت تقطع مباشرة من الصندوق، ولكون العراق لا يمتلك موارد مالية أخرى غير الموارد المتأتية من تصدير النفط لتمويل خطته الاستثمارية، أصبح العراق غير قادر على توفير الموارد المالية لأعداد خطط التنمية الوطنية والاستعاض عنها بالبرامج الاستثمارية السنوية، من خلال ما يتوفر سنوياً من موارد مالية له من جراء تصدير النفط.

• البرامج الاستثمارية ١٩٩٦-٢٠٠٣: ان تحليل كفاءة التنفيذ للتخصيصات الاستثمارية تعكس حالة التذبذب بين سنة وأخرى ليس بين الخطط الخمسية فحسب، وانما ايضا في البرامج الاستثمارية ما بعد ١٩٩٦. ويلاحظ ان تحليل متغيرات الجدول التي توضح الصعود والنزول بالتخصيصات يرجع في نسبة كبيرة له، إلى إعادة بناء ما دمرته الحرب من منشآت مدنية وعسكرية وصناعية، وهو ما يتضح من خلال مذكرة التفاهم الذي أخذ منحى لتعمير المنشآت. واجملاً، فان التخصيصات شهدت ارتفاعاً ملموساً خلال السنتين ٢٠٠١/٢٠٠٢ التي تعتبر فترة نقاهة للاقتصاد العراقي واستقراره، لكن سرعان ما حلت الحرب الاخيرة (٢٠٠٣) وتاثيرها واحداثت هبوطاً كبيراً في مستوى الاقتصاد على مستوى القطاعات كافة.

وإذا كان الاتجاه العام في التنفيذ هو أفضل مما كان عليه الحال في مرحلة ما قبل الثمانينات، إلا ان من الواضح هو هذا التفاوت الكبير بين سنة وأخرى في نسب التنفيذ ايضاً، فقد يتجاوز في سنة معينة الـ (٨٧%) ينخفض في السنة اللاحقة الى ما دون الـ (٥٤%)، كما هو الحال في المقارنة بين عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨: جدول رقم (١٣). ونعتقد ان السبب الرئيسي في ذلك يعود الى عدم الاستقرار السياسي في البلد والذي ينعكس بالتأكيد على ضبابية السياسة الاقتصادية وبما يؤثر على آليات عمل القوانين الاقتصادية في مؤسسات الدولة والمجتمع بما في ذلك إدارة هذه المؤسسات الاقتصادية وخضوعها الى التغير كما هو الحال في عدم استقرار توجهات الدولة أساساً.

جدول رقم (١٣)

البرامج الاستثمارية السنوية خلال المدة ١٩٩٦-٢٠٠٣ (مليون دينار عراقي)

السنوات	التخصيصات	المصروف الفعلي	كفاءة التنفيذ %
١٩٩٦	٤٥٨٧٢.٦	٣٦٤٣٩	٧٩.٤
١٩٩٧	٨٢٢٣٠	٧١٧٠٦.٧	٨٧.٢
١٩٩٨	١٨٠١٨٦.٦	٩٥٧٩٦.١	٥٣.٢
١٩٩٩	٢٨٤٥٥٧.٩	٢٠١٩٦٠	٧١
٢٠٠٠	٥٧٠٢٩٩.١	٣٤٧٠٣٧.٠	٦٠.٨
٢٠٠١	١٠٦٣٣٨٥.٢	٥٠٦٥٨٢.٠	٤٧.٦
٢٠٠٢	١٤١٨٩٧٣.٤	لم تتوفر البيانات	
٢٠٠٣	٣١٥٠٤٥٠.٠		

المصدر: تم استخراج هذه البيانات اعتماداً على وزارة التخطيط، دائرة التخطيط الاقتصادي- الحاسبة، بيانات غير منشورة، جداول متفرقة.

## ٢-٢-٢ التخصيصات الاستثمارية: التحليل القطاعي والتنمية المكانية

من خلال تحليلنا للفقرة السابقة، أتضح لنا ان خطط التنمية في الثمانينات والتسعينات أكدت على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في التركيز على القطاعات الإنتاجية وتخليص الاقتصاد العراقي من أشكالية كونه "اقتصاد وحيد الجانب"، بالإضافة الى ما يعانيه من "ثنائية التنمية المكانية" في أعطاء اهمية خاصة الى تحقيق التنمية المكانية المتوازنة.

وبالتأكيد، ان تحليل هذه التوجهات ومدى تحقيقها قد تأثر وبشكل مباشر وفاعل بمتغيرات هذه المدة من حروب وحصار شامل انهك الاقتصاد الوطني وحال دون تمكن المخطط من تحقيق اهدافه الطموحة بعد ان أصبح، بين ليلة وضحاها، امام ظروف حرب وحصار وخلال عقدين من الزمن، سُخرت كل امكانات البلد البشرية في أنخراط أكبر عدد ممكن من الشباب وكوادر البلد الى العمليات العسكرية بدلاً من التوجه نحو العمل الإنتاجي كقوى عاملة، هذا من جهة ومن جهة أخرى تسخير الموارد المالية لتمويل النفقات العسكرية ومعظمها متأتي من الموارد النفطية التي كان من المفترض توجيهها نحو تمويل المشاريع التنموية الواردة في هذه الخطط التنموية.

### اولاً: التحليل القطاعي للتخصيصات الاستثمارية

ان التمعن في الحصص النسبية لتخصيصات الخطط التنموية، التي يعكسها الجدول رقم (١٤)، توضح عدم وجود إطار استراتيجي يتحكم في تحديد هذه الحصص من خطة الى اخرى، ففي الوقت الذي نلاحظ فيه تذبذب حصص القطاعات الإنتاجية وخاصة الصناعي في بلد يسعى لبناء قاعدة صناعية، حيث نلاحظ عدم التوافق في حصص هذا القطاع في الخطط الثلاث، هناك ايضا عدم وضوح تجاه القطاع الزراعي الذي كان من المفترض ان تزداد فيه نسبة تخصيصاته في الخطة الثانية عما كانت عليه في الخطة الاولى، نظراً لما يتمتع به العراق من امكانيات زراعية تحتاج الى استثمارات في تطوير الإنتاج أو في استصلاح الاراضي. ونفس التوجه يمكن ملاحظته على القطاعات الساندة: الخدمات والمباني وكذلك التربية والتعليم، حيث لم يحظي الاخير بأي اهتمام في الخطة الثانية، إذ أدرج مع قطاع المباني والخدمات الذي حظي بانخفاض ملحوظ مقارنة مع الخطتين الاولى والثانية.

ان هذا التذبذب وعدم الوضوح في توزيع التخصيصات بين أنشطة المجتمع المختلفة قد يعود أيضا الى ظروف الحرب والحصار، لما تتطلبه المرحلة من التركيز على قطاع معين مقارنة بالقطاعات الاخرى. فمثلاً ان الخطة الثانية قد اولت اهتمام استثنائي الى القطاع الصناعي لدوره في دعم المجهود الحربي، كما أشارت الخطة على ذلك في ديباجتها، بينما احتل قطاع التربية والتعليم نسب متدنية بسبب التخلي عن الدعم المالي للطلبة أو في انشاء الابنية المدرسية والجامعية، ضمن حملة الاقتصاد بالنفقات لدعم النفقات العسكرية<sup>(٥٢)</sup>. كذلك نلاحظ اهتمام الخطة الثالثة بالقطاع الزراعي مقارنة بالخطة السابقة لها، وربما كان هدف المخطط في ذلك هو لتعويض النقص الحاصل في السلع الغذائية

<sup>٥٢</sup> - الجنابي، علي حسين، توزيع الاستثمارات وانعكاسه على توزيع السكان في العراق، أطروحة دكتوراه/ معهد التخطيط الحضري والإقليمي/جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ٩٩.



والمطلوبة والتي شهدت نقصاً كبيراً بسبب الحصار ولتلبية متطلبات "البطاقة التموينية" (\*) وبما يدعم الأمن الغذائي الوطني. أما إعادة الأهمية لحصة قطاع الخدمات في الخطة الثالثة فإنه قد يعود الى معالجة الخلل في أنشطة المباني من جراء التدمير الذي لحق بها نتيجة العمليات الحربية، ولتوفير تلك الخدمات بحدود معينة لسد الطلب المتزايد عليها، وهو ما ظهر ايضاً في اهتمام البرامج الاستثمارية للمدة ١٩٩٦-٢٠٠٢ في هذا القطاع والذي احتل نسبة (٣٦.٧%) من تخصيصات تلك المدة.

#### جدول رقم (١٤)

تخصيصات خطط التنمية للمدة ١٩٨١-٢٠٠٣ وحسب القطاعات الرئيسية (%)

القطاعات خطط التنمية	الزراعي	الصناعي	النقل والمواصلات	المباني والخدمات	التربية والتعليم
خطة ١٩٨٥-١٩٨١	١٨.٥	١٩.٩	١٥.٧	٤١.٥	٤.٤
خطة ١٩٩٠-١٩٨٦	١٥.٨	٤٥.٦	١٤.٩	٢٣.٧	
خطة ١٩٩٥-١٩٩١	٢٠.٢	٣٩	٣.٦	٣٣.٨	٣.٤
البرامج السنوية ٢٠٠٢-١٩٩٦	١٢.٤	٣٩.٩	٦.٤	٣٦.٧	٤.٦

المصدر: - وزارة التخطيط، خطط التنمية الوطنية اعلاه.

-وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، قسم الموازنة الاستثمارية.

-انظر الملحق رقم (٢).

\* - إن نظام البطاقة التموينية طُبّق كوسيلة آنية لحالة طارئة في مجابهة ظروف الحصار الاقتصادي على العراق منذ عام ١٩٩٠، يتسلم بموجبه كل فرد عراقي المواد الغذائية الرئيسية بما يعادل حوالي (٢٢٠٠) سعرة حرارية، يتم توزيعها عن طريق الوكلاء على مستوى المحلات السكنية في كافة مدن وقرى العراق بموجب بطاقة خاصة لكل أسرة.

### ثانياً: تحليل البعد المكاني في التخصيصات الاستثمارية

ان عدم الوضوح هذا يمكن ان نلاحظه ايضاً في تحليل البعد المكاني للتخصيصات الاستثمارية لخطط التنمية والبرامج الاستثمارية خلال المدة ١٩٨١-٢٠٠٣، والتي هي في حقيقتها امتداد لما أتسمت به الخطط السابقة من تباين مكاني في توزيع الاستثمارات التي تركزت في محافظات معينة، وهي السمة الغالبة في التخطيط الاقتصادي في العراق طيلة المدة السابقة من أهمال واضح للبعد المكاني في توزيع استثمارات الخطط التنموية<sup>(٥٣)</sup>.

هذا الارث في بروز ظاهرة "ثنائية التنمية المكانية" في الاقتصاد العراقي لا تتمثل في تفاوت مستويات التنمية بين الحضر والريف فحسب وانما ايضاً بين المحافظات ذاتها، بل واكثر من ذلك داخل المحافظة الواحدة في تباين مستويات المعيشة بمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بين مدن تلك المحافظة بما في ذلك في مدى توفير مستلزمات البيئة الحضرية لساكنيها<sup>(٥٤)</sup>.

وقد حاول المخطط العراقي اعطاء البعد المكاني أهميته في أعداد الخطط التنموية، وخاصة مع بداية الثمانينات ضمن أهداف الخطط التنموية في التقليل من هيمنة محافظة بغداد وایجاد نوع من التوازن في التخصيص الاستثماري لهذه الخطط بين المحافظات. فقد ورد في المذكرة التفسيرية لخطة التنمية القومية ١٩٧٦-١٩٨٠ "مواصلة العمل في تطوير أساليب التخطيط الاقليمي وبما يتضمن من وظائف في التحقيق والموازنة والتوزيع لثمار التنمية بين مناطق

<sup>٥٣</sup> - الكناني، د. كامل كاظم بشير، "التخطيط الاقليمي: تأثيرات الحرب وأفاق المستقبل"، مجلة المجمع العلمي العراقي، ج ٢/٤٨، ٢٠٠١، ص ٤٥-٦٤.

<sup>٥٤</sup> - ان هذه الثنائية تعني التباين اقتصادياً واجتماعياً بين مناطق البلد المختلفة، حيث تكون هناك مدن قليلة يتمتع سكانها بمستويات معيشة جيدة (أجور، أرباح، وفرة أنشطة اقتصادية متنوعة... الخ) وكذلك خدمات اجتماعية متنوعة وبني ارتكازية مقارنة مع عدد كبير من المدن الأخرى والارياف المتخلفة بمعايير معدلات الدخل وفرص الاستخدام ونوعية الخدمات. للمزيد من المعلومات حول ذلك أنظر: الكناني، د. كامل، " الموقع الصناعي وسياسات التنمية المكانية"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ٩٨-١٠٢.

العراق المختلفة وتقليل التفاوت بينها". وكانت البداية في إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لأجهزة التخطيط الاقليمي، لكي تمارس دورها التنموي المطلوب في تحقيق التنمية المتوازنة مكانياً (\*).

وإذا كان ذلك هو الهدف إلا أن الظروف التي مر بها البلد حالت دون تحقيق ذلك كما هو مخطط له، إذ ان الأثر التنموي للأقتصاد الوطني في تركيزه على المدن الرئيسية لسنوات طويلة يتطلب فترة زمنية ليست بالقصيرة لإعادة التوازن التنموي في البنية المكانية للأقتصاد الوطني. أضف الى ذلك، ان ظروف الحرب والحصار وما ترتب عليهما من سياسات تقشف لم تقسح المجال في تصحيح الاختلال المكاني في التنمية وبالتالي استمرت آليات الفعل الاقتصادي في جذب الاستثمارات نحو المناطق التي تتمتع بميزة الوفورات الخارجية، وهي المراكز الحضرية الكبيرة في البلد، مع الاقرار بظهور تحسن نسبي في مؤشرات التنمية في بعض المحافظات من خلال التغيير في اتجاهات الهجرة الداخلية للسكان، فبعد ان كان هناك ثلاث محافظات جاذبة للسكان لغاية بداية السبعينات، أصبح عدد المحافظات الجاذبة للسكان تسع محافظات، حسب التعداد العام للسكان لسنة ١٩٨٧<sup>(٥٥)</sup>. ولولا ظروف الحرب لكانت النتائج المتحققة أفضل في التنمية المكانية المتوازنة، إذ كان تأثير هذه الحرب على حركة السكان واضحاً وبالذات في المحافظات الحدودية: البصرة وميسان وديالى ونوعاً ما السليمانية نحو المحافظات الأخرى وبالذات بغداد والمحافظات المحيطة بها.

---

\* - في ٩/١٠/١٩٧١ صدر قرار من مجلس التخطيط برقم (١٠٠) في إنشاء هيئة للتخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط، ضمن أجهزة التخطيط المركزية. وقد شهدت هذه الهيئة متغيرات هيكلية متعاقبة إلى أن أستقرت حالياً في دائرتين هما: المديرية العامة للتخطيط العمراني في وزارة البلديات والأشغال العامة، تتولى مسؤولية أعداد ومتابعة تنفيذ المخططات الأساسية للمدن. والأخرى المديرية العامة للتخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط، تتولى مسؤولية أعداد ومتابعة تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظات ضمن تخصيصات الخطط التنموية.

<sup>٥٥</sup> - الكنانى، د. كامل، "التخطيط الأقليمي... مصدر سابق، ص ٥٨.

ان تحليل المعطيات الاحصائية في الجدول أدناه يوضح لنا ان خطة التنمية ١٩٨٦-١٩٩٠ كانت اكثر كفاءة في تحقيق التوازن النسبي لتوزيع تخصيصاتها الاستثمارية مقارنة مع الخطتين السابقتين واللاحقة لها، حيث نلاحظ انخفاض ملحوظ في حصة محافظة بغداد مع تحسن في حصص محافظات البصرة والانبار ونيوى مع بروز واضح لحصة محافظة بابل. ولكن ظروف أحتلال الكويت وما ترتب عليها من عدوان امريكي وحصار أقتصادي شامل اعاد التمرکز لتخصيصات خطة ١٩٩١-١٩٩٥ الى محافظة بغداد لتعويض ما دمره العدوان بفعل حجم النشاطات الاقتصادية فيها وتركز السكان ولتأمين ما أمكن من السلع الضرورية لمجابهة الحصار وخاصة من الإنتاج الزراعي. وهذا ما يفسر بروز واضح لتخصيصات محافظتي نينوى (في الخطتين الاولى والثانية) وديالى (في الخطة الثالثة) كمحافظات تتوفر فيهما مقومات النشاط الزراعي: الجدول (١٥).

#### جدول رقم (15)

تخصيصات خطط التنمية القومية للمدة 1981-1995 وحسب المحافظات (%)

خطت التنمية المحافظات	خطة التنمية ١٩٨٥-١٩٨١	خطة التنمية ١٩٩٠-١٩٨٦	خطة التنمية ١٩٩٥-١٩٩١
بغداد	٣٧.٥	٢١.٧	٣٧.٣
البصرة	١٠.٢	١٦.٢	١٣.٢
الانبار	١٠.٢	١٣.٩	٨.٥
نينوى	٩.٢	١٢	٦.٥
صلاح الدين	٧	٦.٦	٩.٦
التأميم	٥.٣	٣.٦	١.٤
بابل	١.٨	٧.٦	٧.٧
ديالى	٢.٥	١.٩	١٠
بقية المحافظات	٢.٥-١.٠	٢.٦-١.١	٢.٣-٠.٣

المصدر: الملاحق (3) و(4) و(5)

وبرز تأثير الحرب واضحاً، ايضاً، في الالهمية النسبية التي حظيت بها المحافظات غير الحدودية كأهمية جيوسراتيجية في تخصيصات القطاع الصناعي كما هو الحال في محافظات الأنبار وبابل وصلاح الدين بالإضافة الى قطبي التنمية بغداد والبصرة. أما قطاع الخدمات بأنشطته المتنوعة فقد تركزت استثماراته في محافظتي بغداد والبصرة، حيث تشكل الاولى اكبر تركيز سكاني في العراق وما تتطلب من استثمارات لإعادة أعمار ما دمرته الحروب من مؤسسات وبنى تحتية وخدمية ولسد الطلب المتزايد على الخدمات الاقتصادية منها والاجتماعية، وهو ما ينطبق ايضاً على محافظة البصرة كمحافظة حدودية تعرضت الى العمليات العسكرية وبشكل مباشر وما ترتب عليه من تدمير لمعظم مرافق الحياة الحضرية من بنى ارتكازية ومنشآت متنوعة وما نتج عن ذلك من هجرة سكانها الى المحافظات المجاورة.

وأياً كان التفسير في توجيه هذه التخصيصات، قطاعياً أو مكانياً، فان من المؤكد خضوع الاقتصاد العراقي، طيلة عقدي الثمانينات والتسعينات، الى متغيرات متعددة هي في جوهرها خارج العقلانية الاقتصادية في تحديد المسار التنموي للاقتصاد الوطني، على الاقل في مجال التطبيق لخطته التنموية، التي أخذت منحى توفيقى، إلى حد ما، بين الأهداف المرغوب تحقيقها بموجب هذه الخطط من جهة والمستجدات اللاحقة وغير المتوقعة في توفير متطلبات الحرب والاقتصاد في النفقات من جهة أخرى. مما يعكس استمرارية تركيز الاقطاب التنموية التقليدية وخاصة في بغداد، على الرغم من نشر ثمار التنمية وتقليل التباين المكاني نسبياً في بعض المحافظات، اذ اظهرت العوامل الاستراتيجية دوراً في توزيع الاستثمارات وما يتعلق بالامن القومي فضلاً عن العوامل الاقتصادية والاجتماعية.

### ٣- نتائج المرحلة وتأثيراتها الاقتصادية، نظرة إجمالية

إن المشاكل التي واجهها الاقتصاد العراقي قد تعمقت بشكل كبير بسبب التخبط والعشوائية في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي، في زج العراق بحروب اقليمية اعقبها حصار دولي شامل كان له تأثيره المباشر في أفرار مشكلات اقتصادية متعددة تؤدي إلى زعزعة أركان أساسية للاقتصاد الوطني، مثل ارتفاع الاسعار وانخفاض الإنتاجية والاستثمار والاستهلاك وفي مستوى الخدمات. هذه الآثار قد تباينت بين مرحلتى الثمانينات (الحرب مع ايران) والتسعينات (حرب الكويت والعدوان الامريكي ثم الحصار الدولي) و تحولت الى حرب استنزاف لمكانيات الاقتصاد الوطني ولغاية الاحتلال الامريكي-البريطاني للعراق في نيسان ٢٠٠٣، والتي كان لها تأثيرها المباشر على التنمية في جانبين رئيسيين:

أ. إيقاف تصدير النفط وحرمان العراق من موارده النفطية: ففي الحرب بين العراق وايران تم إغلاق معظم نوافذ تصدير النفط من قبل الحكومتين السورية والايرانية. ولقد تزامن انخفاض تصدير النفط العراقي مع الانخفاض الكبير في الاسعار العالمية للنفط الخام، مما أدى الى تخفيض عوائد العراق من العملات الاجنبية <sup>(٥٦)</sup>. وقد تفاقمّت هذه المشكلة بعد التسعينات، عندما أجتاحت القوات العراقية الكويت، وما نتج عنها من عدوان عسكري امريكي تم فيه تدمير منشآت النفطية، مع غلق تام لمنافذ التصدير في موانئ الخليج العربي وتركيا والسعودية. وبذلك يكون العراق قد حرم تماماً من المصدر الرئيسي في تمويل برنامجه التنموي.

ب. انخفاض المعروض السلعي وتعطيل الطاقات الإنتاجية: ان تحيد الموارد النفطية، وهو الممول الرئيسي في تمويل المناهج الاستثمارية في العراق، كان له تأثيره المباشر في مناهج الاستيراد الحكومي. ففي الوقت الذي يتطلب من الحكومة تأمين متطلبات النشاط الاقتصادي في ظروف الحرب، فإن عليها ايضا مواجهة تغطية تكاليف الحرب وتعزيز القدرة

<sup>٥٦</sup> - نخبة من الباحثين، "الاقتصاد العراقي: التنمية - الحرب - والافاق المستقبلية ١٩٦٨-١٩٨٥"، بغداد/ دار الحرية للطباعة، ١٩٩٠، ص ١٢٧.

الدفاعية العسكرية. وفي ضوء ذلك، كان لابد للمنشآت الصناعية من مواجهة بعض الصعوبات في تأمين مستلزمات انتاجها المستوردة من الخارج بالقدر المطلوب لاستغلال طاقتها الإنتاجية، إلا ان ضعف علاقات التشابك القطاعي بين الفروع الصناعية سواء على مستوى السلع الوسيطة أو الإنتاج الزراعي أثقل كاهل العملية الإنتاجية في لجوئها الى سياسة الدفع الآجل في تلبية متطلباتها من المواد الاولية والوسيطة وقطع الغيار ووسائل الإنتاج، مما انعكس على حجم ونوعية وكلفة المنتج. واستمرت هذه الحالة تلازم القطاع الصناعي حتى بعد توقف الحرب مع ايران. وقد ازداد أثر هذه المشكلة في ظل الحصار في بعدين اساسيين:

- الاول: عدم توفر العملة الاجنبية بشكل يكاد يكون تاماً للحصول على المواد الاولية ومستلزمات الإنتاج وقطع الغيار؛
- الثاني: عدم إمكانية الحصول على هذه المدخلات او الادوات الاحتياطية حتى وان توفرت العملة الاجنبية.

ومن الآثار المباشرة لهذه المشكلة على القطاع الصناعي انخفاض نسب استغلال الطاقات الإنتاجية، والتي تمثل تكاليف ذات آثار مباشرة على كل من حجم الإنتاج والاسعار واقتصاديات الإنتاج: الجدول أدناه:

جدول رقم (١٦)

نسب استغلال الطاقات الإنتاجية للسنتين ١٩٩١ و ١٩٩٢ (%)

السنوات	الفروع الصناعية			
	الهندسية	الكيميائية والمعدنية	النسيجية	الغذائية
١٩٩١	١٨	٤٩	٦٠	٤٢
١٩٩٢	١٧	٣٧	٥٠	٣٥

المصدر: جبريل، محمود حسن، "القطاع الصناعي والاعتمادية على الخارج في ظل الحصار والافاق المستقبلية"، المؤتمر العلمي الثامن لجمعية الاقتصاديين العراقيين، ١٦-١٨ شباط/1993.

وبالتاكيد، فان استمرارية الحصار أثر في تناقص هذه النسب الى حد أغلاق العديد من الوحدات الإنتاجية، فضلاً عن تلك التي كانت الحرب

عاملاً أساسياً في أغلاقها من جراء القصف العسكري المباشر، وايضا تدمير الجزء الاعظم منها، وخاصة المشاريع الصناعية في مدينة البصرة. ان هذه الحروب وما اعقبها من حصار وعدوان امريكي بالطائرات والصواريخ في ١٧/١/١٩٩١، جراء أحتلال العراق للكويت، لم تقتصر في تأثيراتها على القطاع الصناعي بل امتدت لتشمل تدمير أكثر من (٩٠%) من البنى الارتكازية (المجتمعية منها والفنية) من طرق نقل وجسور ووسائل اتصال ومصادر للطاقة وخدمات المياه والصرف الصحي ومؤسسات تعليمية<sup>(٥٧)</sup>، وخاصة في المحافظات جنوب بغداد الى ابعد منطقة على الحدود العراقية-الكويتية: والجدول رقم (١٧) يعكس بعض هذه الأضرار.

جدول رقم (١٧)

الأضرار الناجمة وحسب القطاعات الرئيسية لغاية ١٩٩٦

القطاع	حجم الأضرار ونوعها	الأضرار
التربية والتعليم	(٦٧٦) مدرسة و(١٩) كلية ومعهد	%٧٨
الثقافة والاعلام والسياحة	تدمير واتلاف (٢٤) محطة إذاعة وبث تلفزيوني و(٧) متاحف و(٣٠) مكتبة ومسرح ومركز ثقافي و(٣٢) مرفق سياحي	%٦٩
الصناعة	تدمير (٣٥) منشأة صناعية، معظمها تصنيع عسكري، و(١١٩) وحدة إنتاجية و(١٤) مصنع خاص	%٨٩
الزراعة والري	تدمير (٢٢) مؤسسة زراعية من ضمنها (٨) سدود و(١٠) حقول دواجن و(١٢٠) مزرعة أهلية	%٧٥
النفط	تدمير (٧) شركات تجارية نفطية ومصافي تكرير النفط الخام	%٨٩

المصدر: مصطفى الشارني (باحث تونسي)، "في أقتصاد الحظر: تأثيرات الحرب وأفاق المستقبل"، المجمع العلمي العراقي، ١٩٩٨، ص ١٨.

ت. اجمالاً، وضمن التوقعات المطروحة ان الخسائر التي عاني منها الاقتصاد العراقي خلال هذه المدة (١٩٨٠-٢٠٠٣) يقارب من (٨٣٠) مليار دولار ، وفقاً للاحصاءات الصادرة من الأكاديمية الامريكية للفنون والعلوم؛ منها:

<sup>٥٧</sup> - الكناني، د.كامل، "التخطيط الاقليمي...، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٧.



- ٤٥٠ مليار دولار خسائر الحرب العراقية-الايروانية؛
- ٢٣٠ مليار دولار خسائر أحداث الكويت؛
- ١٥٠ مليار دولار خسائر عائدات النفط غير المتحققة خلال فترة الحصار<sup>٥٨</sup>.

أضف الى ما ورد أعلاه، كان هناك تدمير وحرق ونهب الخزين الاستراتيجي للدولة من السلع الغذائية والمواد المرتبطة بها، مما كان له الأثر الكبير في انخفاض المعروض السلعي وتدني القيمة الشرائية للدينار العراقي وتراجع فعالية القطاع الصناعي الخاص. ان هذه الآثار الناجمة يمكن تجسيدها في جانبين رئيسيين، هما:

- النقص الشديد في المعروض والمخزون السلعي لضعف الطاقة الإنتاجية المحلية إضافة الى انخفاض الاستيراد بشكل حاد؛
- انخفاض الإنتاج الوطني بسبب شحة المواد الأولية أو نصف المصنعة المستوردة من الخارج.

وكلا الجانبين لهما التأثير الكبير في ارتفاع الاسعار وتفاقم ظاهرة التضخم بسبب الفجوة الكبيرة بين العرض والطلب، وبالتالي انخفاض في الدخل الحقيقية للأفراد، وانعدام التوازن بين القطاعات الاقتصادية، حيث تحول عدد من المنتجين في القطاع الصناعي وكذلك الحرفي الى قطاع التجارة وحولوا ورشهم الى متاجر ومخازن بعيداً عن المخاطرة والبحث عن فرص أفضل للربح وبتكاليف أقل. جملة القول إن هذه الحروب والحصار مثلت عبئاً هائلاً على كاهل الدولة العراقية في مجابهة العديد من المشاكل الاقتصادية من أبرزها<sup>(٥٩)</sup>:-

أ. انخفاض مستويات التشغيل في القطاعات الاقتصادية.

ب. سيادة البطالة المقنعة وهجرة العمال والكفاءات إلى الخارج.

<sup>٥٨</sup> - المحمدي، محمد علي موسى، "إعادة اعمار العراق : الفرص والتحديات"، مجلة العلوم الاقتصادية

والادارية، م١٣، ع٤٥، ٢٠٠٧، ص٢٥.

<sup>٥٩</sup> - طاقة، د. محمد وعجلان، د.حسين، "الإستراتيجية المقترحة لحل مشاكل الاقتصاد العراقي في ظل ظروف الاحتلال"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، العدد العاشر، 2005، ص3.

- ت. ارتفاع نسبة التضخم نتيجة ارتفاع الأسعار والذي أدى إلى تزايد الفجوة في توزيع الدخل.
- ث. تدني مستوى الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية.
- ولفهم طبيعة وهيكله الاقتصاد العراقي، خلال هذه المرحلة، لا بد من استكمال التحليل في الجوانب التالية:
1. تحليل مكونات الناتج المحلي الاجمالي: الذي يمثل الحصيلة لقيم الإنتاج في قطاعات الاقتصاد المحلي ودور ومساهمة كل قطاع.
  2. التوزيع القطاعي للقوى العاملة.
  3. تحليل العلاقات الخارجية ودور الاقتصاد العراقي فيها: نغني مدى انفتاحية الاقتصاد العراقي نحو السوق العالمية والتأثر بها.

### المبحث الثالث

## سيادة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني

يتسم موضوع الاختلال الهيكلية بسعته لاتصاله بجوانب متعددة في الاقتصاد العراقي والتي تتجلى وبوضوح في عدم التوازن بين النسب التبادلية لقطاعات الاقتصاد الوطني. ان ضعف الترابطات القطاعية وغياب تنسيق السياسات الاقتصادية بالاضافة الى الحروب والحصار الدولي أنهك الاقتصاد الوطني وانعكس على علاقات انتاجية ضعيفة لقطاعي الزراعة والصناعة في بنية هذا الاقتصاد وتحكم قطاع تصدير النفط الخام في مكوناته الاساسية. هذه البنية تتجلى بشكل واضح في الاختلال الهيكلية الذي يمكن تشخيصه، وبوضوح في اختلال التوازن الاقتصادي العام بشقيه الداخلي والخارجي. الاختلال الداخلي يبرز من خلال تحليل مكونات الناتج المحلي الاجمالي (GDP) ومدى مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوينه بالاضافة الى الاختلال النقدي والمالي، اما الاختلال الخارجي فيتمثل في تحليل هيكل التجارة الخارجية: ميزان المدفوعات<sup>(٦٠)</sup>.

ولا يقتصر اختلال هيكلية الاقتصاد العراقي على الجانب الإنتاجي فحسب، بل وينعكس ايضا في هيكلية التوزيع النسبي للقوى العاملة على القطاعات الاقتصادية، كنتيجة للاختلال في الهيكل الإنتاجي.

### ١. اختلال الهيكل الإنتاجي: الناتج المحلي الإجمالي: المكونات والتحليل الهيكلية

يعد الناتج المحلي الاجمالي احد اهم المؤشرات الاقتصادية المستخدمة في التحليل الاقتصادي والمعبرة عن مستوى الأداء الاقتصادي للدولة، وان تحليل نمو الناتج وهيكله القطاعي من النقاط الأساسية لمعرفة أماكن الخلل لمعالجتها، إذ تساعد القرارات الاقتصادية على توزيع الموارد المتاحة بالشكل الذي يحقق التوازن

---

<sup>60</sup> -Chenery, hollis, "Structural Chang and development policy", Oxford university press, 1979, p.1-4.

الاقتصادي. وتزداد هذه الأهمية بمعرفة الناتج المحلي على المستوى القطاعي، إذ يتيح إمكانية كبيرة لصانعي القرار اتخاذ القرارات الصائبة بتوجيه مسارات نمو الاقتصاد الوطني بالشكل الذي يضمن النمو لأنشطة الاقتصاد الوطني كافة. إن قيمة الناتج المحلي الإجمالي يعني مجموع القيمة السوقية للسلع والخدمات المنتجة داخل الدولة خلال مدة زمنية معينة، تكون عادة سنة واحدة، وهي تعكس حجم النشاط الاقتصادي. وفي العراق، شأنه في ذلك شأن بقية البلدان النامية، يعاني من مشكلات بنيوية لازمت أنشطته الاقتصادية منذ اكتشاف النفط وبدء تصديره، إذ تشير الصورة التركيبية العامة لتطور الناتج المحلي الإجمالي في العراق إلى الدور الرئيس والمتعاظم لقطاع إنتاج وتصدير النفط الخام في تنامي مستوى ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي.

إن البيانات المتاحة في الجدول رقم (١٨) تؤشر وبوضوح سيادة قطاع استخراج النفط الخام على الهيكل الإنتاجي وضالة الأهمية النسبية للقطاعات الأخرى وبشكل خاص القطاعات السلعية الرئيسية: الزراعة والصناعة التحويلية، إذ إن مساهمة كل قطاع في بنية الناتج المحلي الإجمالي يترتب عليها تغير هيكل الطلب النهائي إضافة إلى عوامل أخرى كالنقد التكنولوجي وتغير هيكل التشغيل... الخ. لقد تزايدت الأهمية النسبية لقطاع استخراج النفط الخام في الناتج المحلي الإجمالي إلى نحو (٤٠%) عام ١٩٥٣ بسبب تزايد كميات النفط العراقي المنتج للتعويض عن نقص الإنتاج الإيراني المؤمم، في حينه، ثم هبطت هذه النسبة إلى ما يقارب الـ (٣٤%) عام ١٩٦٤ ثم إلى (٣١%) عام ١٩٦٩، بسبب الظروف غير الطبيعية التي سادت المنطقة العربية والعراق خلال سنتي (١٩٥٦، ١٩٦٧)، إلا أن هذه النسبة عاودت الارتفاع وحقت قفزات كبيرة في السبعينات حتى وصلت إلى نحو (٦٠%) من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٤، على أثر انتقال السيطرة على القطاع النفطي إلى الدولة (تأميم النفط العراقي) وتصحيحات أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية وزيادة حجم الصادرات

العراقية من النفط، حيث استمرت هذه النسبة حتى بداية الثمانينات. وقد صاحب ذلك بطبيعة الحال انخفاض في الاهمية النسبية لباقي القطاعات وبشكل خاص قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية، حيث انخفضت مساهمة القطاع الاول من (٢٢%) عام ١٩٥٣ الى (١٥%) عام ١٩٦٩ ثم الى أقل من (٥%) عام ١٩٨٠. اما القطاع الثاني فقد ارتفعت مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي من (٦.١%) عام ١٩٥٣ الى (٩.٦%) عام ١٩٦٩، إلا أن هذه النسبة هبطت في السنوات اللاحقة حتى وصلت الى (٤.٥%) عام ١٩٨٠.

وهنا نسارع وننبه الى ان انخفاض الاهمية النسبية لقطاعي الزراعة والصناعة في الناتج المحلي الاجمالي لا تعني ان هذين القطاعين لم يحققا نمو خلال المدة موضوع البحث بل العكس هو الصحيح، حيث نلاحظ من الجدول ان القيمة المضافة المتحققة في كل منهما هي في زيادة مستمرة، فبعد أن كانت القيمة المضافة في قطاع الزراعة نحو (٧١,٥) مليون دينار عام ١٩٥٣ ازدادت لتصل الى (١٦١) مليون دينار عام ١٩٦٩ ثم الى (٧٤٢) مليون دينار عام ١٩٨٠.

كذلك الحال في قطاع الصناعة التحويلية الذي حقق زيادة مطردة ومستمرة في القيمة المضافة حتى بلغت (٧١٢) مليون دينار عام ١٩٨٠ مقابل (١٩,٧) مليون دينار عام ١٩٥٣. ويمكن ان يعزى السبب في انخفاض النصيب النسبي للقطاعات السلعية (الزراعة والصناعة) في الناتج المحلي الإجمالي إلى معدل النمو المرتفع الذي حققه قطاع استخراج النفط الخام حيث كان اكبر بكثير مما تحقق في قطاعي الزراعة والصناعة نتيجة للارتفاع الكبير الذي تحقق في اسعار النفط الخام عام ١٩٧٣، حيث ارتفع سعر البرميل الواحد من النفط الخام من دولارين الى (٣٤) دولار.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول رقم (١٨)

مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي ١٩٥٣-١٩٨٠

القطاعات	١٩٥٣		١٩٦٤		١٩٦٩		١٩٧٤		١٩٨٠	
	مليون دينار	%	مليون دينار	%	مليون دينار	%	مليون دينار	%	مليون دينار	%
الزراعة والغابات والصيد	٧١.٥	٢٢.١	١٣٣	١٦.٨	١٦١.٤	١٥.١	٢٧٨.٤	٧.٩	٧٤١.٩	٤.٧
التعدين والمقالع؛ - النفط (*) - أخرى	١٢٩.٨	٤٠.٢	٢٧٥.١	٣٤.٦	٣٤٣.٢	٣١.٩	٢٠٣٦.٣	٥٧.٨	٩٦٤٧.٥	٦٠.٦
الصناعة التحويلية	١٢٨.٩	٣٩.٩	٢٦٥.٩	٣٣.٥	٣٣٥.٩	٣١.٢	٢٠٢٢.٧	٥٧.٤	٩٥٩٤.٤	٦٠.٣
الماء والكهرباء	٠.٩	٠.٣	٩.٢	٠.٦	٧.٣	٠.٧	١٣.٦	٠.٤	٥٣.١	٠.٣
البناء والتشييد	١٩.٧	٦.١	٦٣.٧	٨.٠	١٠٣.٠	٩.٦	١٨٧.٨	٥.٣	٧١٢.٢	٤.٥
النقل والمواصلات والخزن	١.٥	٠.٥	١١.١	١.٤	١٠.٩	١.٠	١٣.٧	٠.٤	٤٩.٥	٠.٣
تجارة الجملة والمفرد والفنادق	١١.٣	٣.٥	٢٦.٧	٣.٤	٣٨.٥	٣.٦	١٥٥.٥	٤.٥	١٢٥٦.٠	٧.٩
البنوك والتأمين وخدمات العقار	٢١.٤	٦.٦	٤٥.٥	٥.٧	٦٩.١	٦.٤	١٢٤.١	٣.٥	٦٦٧.٢	٤.٢
الخدمات الاجتماعية والشخصية	١٧.٩	٥.٥	٦٢.١	٧.٨	٩٠.١	٨.٤	١٦٨.٩	٤.٨	٨١١.٤	٥.١
المجموع	١٤.٨	٤.٦	٣٧.٢	٤.٧	٦٠.٢	٥.٦	١٣٤.٦	٣.٨	٦٥١.٠	٤.١
ناقصاً: رسم الخدمة المحتسب	٣٥.١	١٠.٨	١٣٨.٠	١٧.٤	١٩٧.٨	١٨.٤	٤٢٣.٣	١٢.٠	١٣٨١.٥	٨.٧
المجموع	٣٢٣	١٠٠	٧٩٣.٧	١٠٠	١٠٧٤.٢	١٠٠	٣٥٢٢.٦	١٠٠	١٥٩١٨.٢	١٠٠
ناقصاً: رسم الخدمة المحتسب	-	-	-	-	-	-	١٢١.٧	-	١٤٧.٥	-
الناتج المحلي الإجمالي	٣٢٣	١٠٠	٧٩٣.٧	١٠٠	١٠٧٤.٢	١٠٠	٣٤٠٠.٩	١٠٠	١٥٧٧٠.٧	١٠٠

المصدر: وزارة التخطيط، المعهد القومي للتخطيط، "محاضرات في التخطيط والاقتصاد"، ج١/١٩٨٦، بغداد،

ص ١٢٥، للسنوات ١٩٥٣-١٩٦٤، ولل سنوات اللاحقة أنظر، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا

المعلومات، مديرية الحسابات القومية، الناتج المحلي الإجمالي.

\* تم استخراج البيانات المتعلقة بالنفط من بيانات وزارة النفط: تقارير سنوية متفرقة، للسنوات

١٩٥٣-١٩٦٤.

ويمكن ملاحظة ان أقيام الناتج المحلي الإجمالي حققت نمواً في السبعينات حتى بداية الثمانينات من القرن الماضي، مستفيدة من ارتفاع الأسعار في تلك المدة. أما المدة التي تلتها، فقد بدا الناتج المحلي بالتراجع نتيجة لاندلاع حرب الخليج الأولى وانخفاض أسعار النفط والذي ترتب عليه انخفاض الإيرادات المالية<sup>(٦١)</sup>.

<sup>٦١</sup> - شندي، د. أديب قاسم، " سعر صرف الدينار العراقي والعوامل المؤثرة فيه "، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، العدد 11، 2006، ص11.

ان تحليل معطيات جدول (١٩) المعبرة عن أقيام الناتج المحلي الإجمالي (بالاسعار الثابتة لعام ١٩٨٨)، تعكس تراجع هذه القيم خلال عامي ١٩٨١-١٩٨٥، الأمر الذي جعل العراق يعتمد بشكل كبير على سد احتياجاته من الخارج عن طريق الاستيراد، سواء كانت السلع الاستهلاكية أو الاستثمارية، وبالطبع إلى جانب توريد الأسلحة للحرب، مع ملاحظة بروز نوع من التحسن خلال عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٧، حيث شهد الناتج المحلي الإجمالي نمواً موجباً بلغ (٤.٦%) و(٧.٢%) على التوالي. أما في عقد التسعينات فقد تحققت اكبر نسبة نمو سالبة في العام ١٩٩١ بلغت (-٦٤%) نتيجة توقف عمليات تصدير النفط، بفعل حرب الخليج الاولى (احتلال العراق للكويت والنتائج التي تمخضت عنها من إيقاف تصدير النفط العراقي)، ثم عاد الناتج المحلي الإجمالي ليحقق معدل نمو موجب في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٣ بلغ (٣٢.٣%) و(٣٠.٣%) على التوالي، بعد النتائج التي ترتبت على انسحاب العراق من الكويت، ولكنه عاد الى الانخفاض النسبي في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ بنسبة نمو لم تتجاوز (٤%)، بفعل تشديد العقوبات الدولية على العراق. ومع بدء تنفيذ البرنامج الأممي "النفط مقابل الغذاء"، كأحدى العقوبات الدولية المفروضة على العراق نتيجة أجتياحه للكويت، تحسنت مستويات تصدير النفط وبالتالي مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي، ليحقق هذا الاخير معدلات نمو موجبة في السنوات اللاحقة بدء من عام ١٩٩٦، بلغت أقصاها في عام ١٩٩٨: الشكل البياني رقم (١)، ولكنه عاود الانخفاض التدريجي في السنوات اللاحقة حتى عام ٢٠٠٠، حيث حقق معدلات نمو سالبة ارتفعت الى (-33.1%) عام ٢٠٠٣ بفعل الصدمة الحقيقية التي تعرض إليها الاقتصاد العراقي في حرب الخليج الثانية من اجتياح امريكي-بريطاني للعراق وما تمخض عنه من تعليق صادرات النفط الخام فضلاً عن تدمير للبنى التحتية.

### جدول (١٩)

الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (١٩٨٠ - ٢٠٠٣)

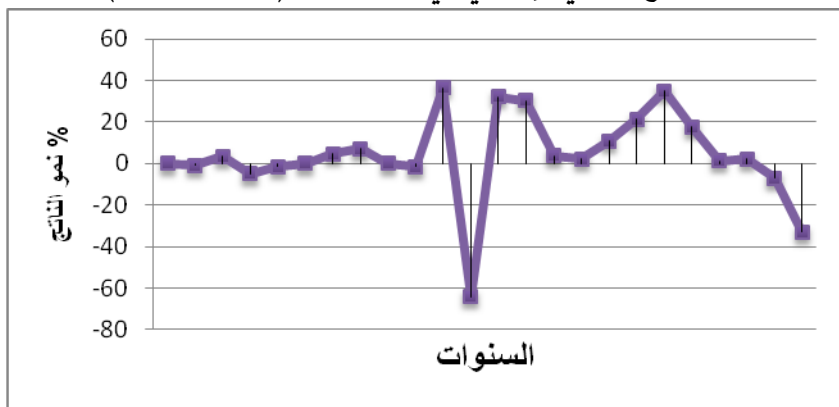
بالأسعار الثابتة (1988 = ١٠٠) (مليون دينار عراقي)

السنة	قيمة الناتج	النمو السنوي %	السنة	قيمة الناتج	النمو السنوي %
١٩٨٠	١٩٠٤٦.٩	-	١٩٩٢	١٤١٦٣.٥	٣٢.٣
١٩٨١	١٨٩٠٨.١	(٠.٧٢)	١٩٩٣	١٨٤٥٣.٦	٣٠.٣
١٩٨٢	١٩٥٥٧.٤	٣.٤	١٩٩٤	١٩١٦٤.٩	٣.٨
١٩٨٣	١٧٠٠٠.٦	(٥)	١٩٩٥	١٩٥٧١.٢	٢.١
١٩٨٤	١٦٧٤٨.١	(١.٥)	١٩٩٦	٢١٧٢٨.١	١١.٠
١٩٨٥	١٦٩٩١.٦	(٠.٠٢)	١٩٩٧	٢٦٣٤٢.٧	٢١.٢
١٩٨٦	١٧٧٨١.٣	٤.٦	١٩٩٨	٣٥٥٢٥.٠	٣٤.٩
١٩٨٧	١٩٤٣٥.٩	٧.٢	١٩٩٩	٤١٧٧١.١	١٧.٦
١٩٨٨	١٩٤٣٢.٢	(٠.٠٢)	٢٠٠٠	٤٢٣٥٨.٦	١.٤
١٩٨٩	١٨٨٢٦.٢	(١.٥٦)	٢٠٠١	٤٣٣٣٥.١	٢.٣
١٩٩٠	٢٩٧١١.١	٣٦.٦	٢٠٠٢	٤٠٣٤٤.٩	(٦.٩)
١٩٩١	١٠٦٨٢.٠	(٦٤)	٢٠٠٣	٢٦٩٩٠.٤	(٣٣.١)

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مديرية الحسابات القومية، الناتج المحلي الإجمالي. (تم احتساب الناتج بعد أستبعاد "رسم الخدمة المحتسب")

### شكل (١)

نمو الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (١٩٨٠-٢٠٠٣)



المصدر: بيانات الجدول (١٩)



ان هذا التذبذب في أقيام الناتج المحلي الاجمالي يعود في حقيقته الى هيكلية الاقتصاد العراقي في كونه اقتصاد ريعي، وحيد الجانب، يعتمد الموارد النفطية كعمول رئيسي في مكونات هذا الناتج سابقاً وحالياً، وبالتالي فإن أية تقلبات في هذه الموارد سوف تنعكس حركتها على مجمل النشاط الاقتصادي الوطني.

والجدول (٢٠) يبين نسب مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي، إذ يلاحظ إن هذه النسبة المرتفعة تعود إلى القرن الماضي، خلال الخمسينيات والستينات، والتي اخذت بالتزايد خلال السبعينات على أثر سيطرة الدولة على القطاع النفط وارتفاع أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية وزيادة حجم الصادرات العراقية من النفط بعد عمليات التأميم خلال المدة ١٩٧٤ - ١٩٨٠، مع توجه عام في انخفاض هذه النسبة في السنوات اللاحقة حتى بلغت (٢٢.٨%) عام ١٩٨٥، لأنخفاض صادرات العراق النفطية وتأثرها بحرب الخليج الأولى، وتوجه الدولة في تبني جهود تنموية في القطاعات الأخرى كالصناعة وإلى بعض السياسات التشجيعية كتحريك الأسعار جزئياً والسماح للقطاع الخاص بالعمل في النشاط الاقتصادي ومحاولة النهوض بالقطاع الزراعي الذي ازدادت مساهمته، بشكل ملفت للنظر، في الناتج المحلي الإجمالي الى ما يقارب الـ (١٥%) خلال المدة ١٩٨١ - ١٩٨٩، في حين لم تزد هذه المساهمة في المتوسط عن (٧.٢%) خلال المدة ١٩٧٤ - ١٩٨٠.

وبعد عام ١٩٩٦، وعلى ضوء السماح للعراق بتصدير نفطه، برنامج النفط مقابل الغذاء، تحسنت مستويات مساهمة قطاع النفط الخام وارتفعت الى (٧٣.٩%) عام ١٩٩٧، ثم تراوحت ما بين (٦٨.٦%) - (٨٣.٣%) خلال المدة (١٩٩٨ - ٢٠٠٠). هذه المبالغ التي حصل عليها العراق من جراء تصديره للنفط بموجب برنامج "النفط مقابل الغذاء" للأمم المتحدة، عجزت عن أحداث معدلات النمو المرغوبة، لخطط التنمية الوطنية آنذاك، وبالتالي التخفيف من الآثار السلبية المتراكمة للحصار المفروض على العراق، بسبب طبيعة البرنامج ذاته، والذي أعدته وأشرفت على تنفيذه لجنة خاصة من قبل الأمم المتحدة تحكمت بالموارد المالية المتأتية منه، وواجه انفاقها.

## جدول (٢٠)

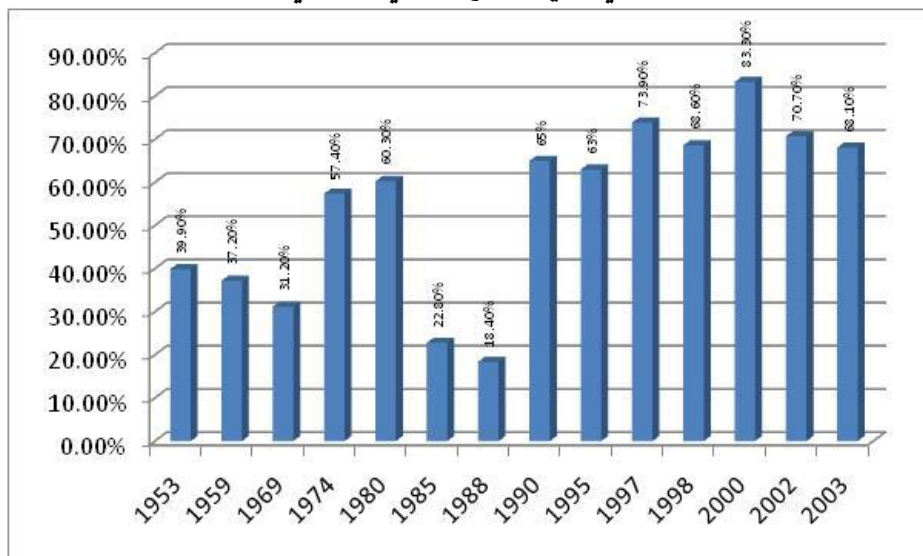
نسبة مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للسنوات ١٩٥٣-٢٠٠٣

السنة	نسبة مساهمة النفط في الناتج %	السنة	نسبة مساهمة النفط في الناتج %
١٩٥٣	٣٩.٩	١٩٩٠	٦٥
١٩٥٩	٣٧.٢	١٩٩٥	٦٣
١٩٦٩	٣١.٢	١٩٩٧	٧٣.٩
١٩٧٤	٥٧.٤	١٩٩٨	٦٨.٦
١٩٨٠	٦٠.٣	٢٠٠٠	٨٣.٣
١٩٨٥	٢٢.٨	٢٠٠٢	٧٠.٧
١٩٨٨	١٨.٤	٢٠٠٣	٦٨.١

المصدر: الجدولين (١٨) و(١٩).

## الشكل رقم (٢)

نسبة مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للسنوات ١٩٥٣-٢٠٠٣



أن ارتفاع نسبة مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي تعكس السمة الأحادية للاقتصاد العراقي في كون القطاع النفطي هو المحرك الأساسي لتنفيذ النشاطات الاقتصادية، وبالتالي فإن أية تقلبات في العوائد سوف تنعكس على مجمل النشاط الاقتصادي في العراق.

## ٢. اختلال التكوين القطاعي للناتج المحلي الاجمالي: ضعف القطاعات الإنتاجية

### وهيمنة القطاع العام

أعتمدت السلطة الحاكمة في العراق خلال العقود الأخيرة، قبل عام ٢٠٠٣، سياسات انتقائية تأثرت بقرارات سياسية وأيدلوجية أكثر من تأثرها بالسياسات الاقتصادية سواء المبنية على أساس نشاط القطاع العام أو القطاع الخاص، أي اتباع الأسلوب الرأسمالي أو الاشتراكي في التطبيق. عليه نجد أن اغلب سياسات الحكومة كانت تتأرجح ما بين الأسلوبين مع الأخذ بشكل اكبر الأسلوب الاشتراكي في مراحل طويلة (هيمنة القطاع العام) وبشكل خاص على القطاع الصناعي الذي تم توظيفه للصناعات الحربية (التصنيع العسكري) لأكثر من عقدين خلال الحروب التي خاضها العراق بدء من عام ١٩٨٠، وهو ما ترك أثاره السلبية وبشكل خاص عندما كان الاقتصاد يحرم من إيراداته النفطية، وأثار سلبيات عديدة أخرى على النشاط الاقتصادي، والتي يمكن أن نلاحظها من خلال بيانات الجدول رقم (٢١).

### ٢-١ ضعف القطاعات الإنتاجية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي

ان تحليل معطيات الجدول رقم (٢١) يعكس حالة التذبذب في دور القطاعات الاقتصادية، خارج القطاع النفطي، في تكوين الناتج المحلي الاجمالي بين مدة زمنية واخرى، ففي الوقت الذي نشهد فيه مساهمة ملموسة وواضحة في نشاط ما، نرى ان هذه المساهمة تتناقص في مراحل زمنية لاحقة، وهو ما يمكن تشخيصه مثلاً في نشاط البناء والانشاءات فبعد ان كانت هذه المساهمة قد حققت نسبة (١٥%) في الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٨٣، نرى انها في السنوات اللاحقة انخفضت الى نسب واطئة جداً، بل ان مساهمته كانت (٠.٢%) عام ١٩٩٦. كما نلاحظ ذلك ايضا في

مدى مساهمة سوق المال والخدمات المرتبطة به بما في ذلك خدمات العقار، والتي انخفضت مساهمتها الى ما يقارب (١٠%) في عام ١٩٨٧ والى اقل من (١%) في عام ٢٠٠٠. وكذا الحال في النشاطات الاخرى من خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية والتي انخفضت الى (٦%) عام ٢٠٠٣، وهي تعكس في حقيقتها ضعف الخدمات التي تقدمها الدولة من صحية وتعليمية وثقافية وكذلك النشاط الخاص في هذا الجانب. وربما يعود السبب في ذلك الى ظروف الحرب والحصار وتوجه الدولة في توفير المستلزمات الضرورية للحرب، وهو ما انعكس ايضا على ضعف مساهمة قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية في الناتج المحلي الاجمالي.

ان ضعف النشاط الإنتاجي، انما يعود في حقيقته الى عدم وجود سياسة تنموية واضحة في النهوض بالقطاع الزراعي، وخاصة بعد السبعينات، حيث كان التوجه نحو التصنيع وبالذات الصناعات الكبيرة. وإذا ما شهد الاقتصاد الوطني نوع من الحراك الاستثماري لمشاريع صناعية ثقيلة ذات تقنية متقدمة مستوردة من الخارج، كما في مشاريع الحديد والصلب، البتروكيماوية، الألمنيوم<sup>(٦٢)</sup>، إلا ان ما يؤخذ على هذا التوجه انه لم يخضع الى دراسات علمية رصينة لهذه المشاريع بقدر ما كان خاضع الى سياسات تعبوية ارتبطت بظروف المرحلة في تعبئة الرأي العام واظهار رغبة سياسية في التنمية يرافق ذلك قدرة تمويلية غير مسبوقة نتيجة لعمليات تأميم النفط، عام ١٩٧٣، دون ان يترك المجال لتوفير متطلبات ديمومة هذه المشاريع في الإنتاج والتسويق وتراكم راس المال، بحيث ان معظم هذه المشاريع بدت تعاني، بعد انجازها، من ضيق السوق وعدم القدرة التنافسية في الاسواق الخارجية، وعدم القدرة على ضمان ديمومة الاستيراد سواء للمعدات والاجهزة أو في الحصول على مدخلات العملية الإنتاجية المطلوبة، والتي تقدر بحوالي (٥٣%) من المستلزمات المستوردة<sup>(٦٣)</sup>، اضافة الى ذلك النقص في الايدي العاملة وما تتطلبه من مهارة فنية بفعل العمليات الحربية

<sup>٦٢</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، "أوجهات التنمية الصناعية في العراق للفترة ١٩٥٨-١٩٨٠، مصدر سابق.

<sup>٦٣</sup> - هيئة التخطيط، "تقرير التنمية البشرية في العراق لعام ٢٠٠٠"، جمهورية العراق، ص ١٤.

التي اجتاحت البلاد بعد الثمانينات، وعدم كفاية البناء التحتي بشكل عام، وخاصة فيما يتعلق بالصناعة، إلا ان التأثير المباشر يظهر من خلال تقادم المكننة والمعدات وصعوبة توفير تلك المتطلبات بفعل أنقطاع المورد من النقد الأجنبي. علاوة على ذلك، فأن ظروف الحرب تلك قد فرضت نفسها على توجهات السياسة الاقتصادية في اخضاع النشاط الصناعي الى توجهات جديدة من التصنيع العسكري الذي افرغ الصناعات التحويلية من عناصرها الاساسية والمتمثلة بشكل خاص من الايدي العاملة الماهرة والموارد المالية التي سُخرت، وبدون رقابة، لطموحات هذا التصنيع الذي لم يكد يبنّي قاعدته الإنتاجية حتى تعرض الى ضربات عسكرية قاتلة في حربي الخليج الاولى والثانية دمرت معظم مشاريعه وما بقي منها لا تتوفر له ادنى مستلزمات الإنتاج الصناعي. وبذلك يكون العراق قد فقد مرة اخرى فرص تنمية كان يمكن ان تهيؤ له مستلزمات البناء المادي للصناعة، بعد ان شهدت الصناعة نوع من التحسن في مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الاجمالي من (٧.٨%) عام ١٩٨٣ الى ما يزيد قليلا عن (١١%) عام ١٩٨٧، ولكن شهدت هذه المساهمة انخفاض حاد خلال السنوات اللاحقة الى (١%) في عام ٢٠٠٣: انظر الجدول (٢١).

اما القطاع الزراعي فان حاله ليس افضل من القطاع الصناعي، بل ان هذا الانجرار الظاهري، خلال السبعينات، حول التصنيع كان في جوهره على حساب النشاط الزراعي، الذي شهد اهمال واضح في استصلاح الاراضي والهجرة من الريف الى المدينة، ثم، وهو المهم، تخلف وسائل الإنتاج وبالذات الايدي العاملة، وبما انعكس على تذبذب مساهمة هذا القطاع في تكوين الناتج المحلي الاجمالي. فبعد ان كانت مساهمة القطاع الزراعي لا تقل عن (١٨%) في المتوسط خلال مرحلتي الخمسينات والستينات، انخفضت هذه النسبة في مرحلة السبعينات لتصل الى اقل من (٨%) عام ١٩٧٤ ثم الى (٤.٧%) عام ١٩٨٠ (جدول رقم ١٨). وعندما تهيأت الاسس الموضوعية في الحاجة الى المنتجات الزراعية لتلبية حاجة السوق المحلية من متطلبات "البطاقة التموينية"، لمجابهة ظروف الحصار المفروض على العراق بدء من عام

١٩٩١، شهد القطاع الزراعي نشاط ملحوظ انطلاقاً من سياسة الدعم الحكومي المالي في تسعيرة المنتجات الزراعية وضمان تسويقها من قبل مؤسسات الدولة وفي تبني السياسة الحمائية لهذه المنتجات مع توفير المستلزمات من البذور المحسنة والمكننة المتاحة اضافة الى الحملات التي انجزت في المكافحة وانجازات استصلاح الاراضي الزراعية، واهمها مشروع مبزل النهر الثالث<sup>(٦٤)</sup>، كل ذلك ساهم في تطوير الإنتاج الزراعي وزيادة مساهمته في تكوين الناتج المحلي الى اكثر من (١٠%) عام ١٩٨٣ ثم الى (١٨%) عام ١٩٩٦، ولكن ما لبث ان عاد النشاط الزراعي الى السبات والتراجع مع مطلع الالفية الثالثة الى (٨%) تقريباً في عام ٢٠٠٣، نتيجة تحسن الصادرات النفطية على ضوء برنامج الامم المتحدة "النفط مقابل الغذاء"، ليعاني القطاع الزراعي من حالة الاهمال مجدداً؛ الجدول رقم (٢١).

ان هذا الاختلال الهيكلي في ضعف القطاعات الإنتاجية يجعل من الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي، وبامتياز في اعتماده على الموارد النفطية. وهو صورة واضحة عن متاهات السياسات المعتمدة من قبل الحكومات المتعاقبة منذ الستينات في التعامل مع الامكانيات المتاحة وتسخيرها لاغراض مرحلية بعيدة عن الافق الاستراتيجي في التنمية المطلوبة.

<sup>٦٤</sup> - المشروع عبارة عن قناة نهريّة أصطناعيّة تمتد وسط منطقة السهل الرسوبي والتي تتميز بانحدار أراضيها من الشمال الغربي الى الجنوب الشرقي بين نهري دجلة والفرات، وفي ٢٥ آيار/١٩٩٢ تم المباشرة بالمشروع وأنجز في بداية عام ١٩٩٣. يبلغ طول المبزل حوالي (٥٦٥) كم، وبمعدل عرض عند القاع (٥٠) م وعند السطح بحدود (١٠٠) م، وبعمق يتراوح بين (٦-٩) م. ووظيفته إزالة الملوحة من التربة عن طريق ضبط المستنقعات بهذا المشروع، لكي يلقي باملاحها في شط العرب ثم الى الخليج العربي. ومخطط له ان يضمن استصلاح اراضي زراعية بمساحة تقارب ٢.٥ مليون هكتار من الاراضي الزراعية في واسط وجنوب العراق. للاطلاع على تفاصيل هذا المشروع، انظر؛ الكناني، د. كامل، " مشاريع الاستصلاح وتحسين إنتاجية الارض الزراعية: دراسة ميدانية لقاطع من النهر الثالث"، المؤتمر العلمي الثامن لاتحاد الجغرافيين العرب للمدة ٦-٨ نيسان/٢٠٠٢، ومنشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية/ كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، م٩/ع٣/٢٠٠٢. وكذلك ولنفس المؤلف "النهر الثالث والحد من ظاهرة التصحر"، مؤتمر التصحر في الوطن العربي: التجربة العراقية"، ٢٥-٢٨/١/١٩٩٩، وكذلك منشور في مجلة "الجغرافي العربي"، ع٧/٢٠٠١.

جدول رقم (٢١)

مساهمة النشاطات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي ١٩٨٣-٢٠٠٣  
وبالاسعار الجارية (مليار دينار)

النشاط الاقتصادي		1983	%	1987	%	1996	%	2003	%
الزراعة والغابات والصيد		1.413	10.8	2.518	13.6	1209.0	18.4	2486.9	8.3
التعدين والمقالع؛		2.863	21.9	3.594	19.3	3711.8	56.5	20372.3	68.2
-النفط		2.815	21.6	3.535	19.0	3710.4	56.5	20349.8	68.07
-أخرى		0.048	0.3	0.059	0.3	1.4	0.02	22.5	0.08
الصناعة التحويلية		1.012	7.8	2.071	11.1	65.3	1.0	303.7	1.0
الماء والكهرباء		0.124	1.0	0.299	1.6	8.6	0.1	64.7	0.2
البناء والتشييد		1.975	15.1	1.431	7.7	13.8	0.2	217.3	0.7
النقل والمواصلات والخزن		0.801	6.1	1.270	6.8	577.6	8.8	2284.3	7.6
تجارة الجملة والمفرد والفنادق		1.565	12.0	2.183	11.8	670.2	10.2	1915.4	6.4
البنوك والتأمين وخدمات العقار		1.042	8.0	1.789	9.6	152.7	2.4	390.8	1.3
الخدمات الاجتماعية والشخصية		2.256	17.3	3.428	18.5	156.6	2.4	1859.1	6.3
المجموع حسب النشاط		13.054	100	18.583	100	6565.6	100	29894.5	100
ناقصا: رسم الخدمة المحتسب		0.433		0.983	-	64.6	-	308.7	-
الناتج المحلي الاجمالي		12.621	-	17.600	-	6500.9	-	29585.8	-

المصدر: وزارة التخطيط، المجاميع الاحصائية للسنوات اعلاه.

ان ما يمكن قوله من تحليل هذا المؤشر الاقتصادي المهم: الناتج المحلي الاجمالي، هو في غياب السياق التنموي الواضح في دور النشاطات الاقتصادية المتنوعة في الاقتصاد الوطني، والذي يعكس وبوضوح اختلال هيكل واضح في مكونات هذا الناتج في افتقاره الى التنوع في النشاطات الاقتصادية وسيادة ظاهرة الاحادية في هيمنة قطاع استخراجي نفطي على تكوين هذا الناتج، مع ضعف في النشاطات الإنتاجية، وخاصة قطاعي الصناعة والزراعة.

## ٢-٢ هيمنة القطاع العام في تكوين الناتج المحلي الاجمالي

ان البيانات التي يعكسها الجدول (٢٢)، توضح التطورات التي حدثت على توزيع الناتج المحلي الاجمالي ما بين القطاعين العام والخاص وحسب النشاطات الاقتصادية، حيث ساد فيها نشاط القطاع العام (أو الاشتراكي، كما اطلق عليه في حينه) في الحصيلة النهائية لهذه المساهمة، بعد ان كان القطاع الخاص هو صاحب السبق في ارجحية هذه المساهمة ١٩٦٨ بنسبة تجاوزت الـ (٧٥%) في تكوين الناتج المحلي الاجمالي. هذه الارجحية جاءت من تباين مساهمة هذين القطاعين في النشاط المهم في الاقتصاد الوطني ألا وهو التعدين والمقالع (النفط) عندما كان القطاع الخاص هو المهيمن على إنتاج النفط بنسبة تقترب من (٩٩.٩%). هذه الخاصية تغيرت تماماً بعد قرارات تأميم النفط عام ١٩٧٣، حيث استحوذ القطاع العام (وهي شركات مملوكة للدولة) على النسبة الاعظم من هذه المساهمة ثم كُلياً بدءاً من عام ٢٠٠٠: انظر جدول رقم (٢٢).

هذه المساهمة انعكست على تغير نسبي في اهمية القطاعين الخاص والعام في تكوين الناتج المحلي الاجمالي طيلة السنوات اللاحقة، مع الاقرار بظهور نوع من التحسن التدريجي في نسبة مساهمة القطاع الخاص منتصف الثمانينات عندما ارتفعت هذه المساهمة من (١٩.٨%) عام ١٩٨٠ الى (٣٤.١%) عام ١٩٨٥، هذا التحسن جاء نتيجة للظروف الاستثنائية التي مر بها العراق من حرب وحصار، اجبرت الحكومة على اعادة النظر في السياسة الاقتصادية من خلال فسخ المجال للقطاع الخاص في تمويل الكثير من النشاطات والفعاليات الاقتصادية والتي اصبحت فيها الدولة غير قادرة على القيام بها بفعل العمليات الحربية في الجبهة مع ايران والكويت، مع بداية التسعينات، بفعل القرارات الدولية التي قلصت كثيراً من الدور الاقتصادي للمؤسسات الحكومية، ولذلك ظهرت الدعوات في تشجيع القطاع الخاص وبعض القوانين لتسهيل عمل هذا القطاع، مع الدعوة الى ضرورة تحسين كفاءة القطاع العام



(دعوات رسمية في تحسين الإنتاجية)<sup>(٦٥)</sup>، مع الأخذ بنظر الاعتبار بأن الحكومة لم تتبن برنامجاً خاصاً بالخصخصة، إلا أنها كانت تترك المجال وحسب الظروف للقطاع الخاص أن يساهم في بعض النشاطات الاقتصادية، كما في التجارة والنقل والمواصلات وخدمات الفنادق والعقار، واستمرت هيمنة القطاع العام على نشاط التعدين والمقالع (وابرزها النفط ومشتقاته)، وكذلك في نشاطات الكهرباء والماء والصناعة التحويلية. وهذا ما انعكس على انخفاض مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، مع بداية عام ٢٠٠٠، الى ما دون الـ (١٤%) نتيجة للظروف الصعبة التي بدء الاقتصاد الوطني يعاني منها بفعل ظروف الحصار وهجرة العديد من رؤوس الاموال الى الخارج، أنعكس في ترجيح نسبة مساهمة القطاع العام الى اكثر من (٨٦%).

لقد كانت هيمنة القطاع العام واضحة للنشاط الصناعي بدءاً من عام ١٩٨٠، عندما ارتفعت مساهمة القطاع العام في تكوين الناتج الصناعي من (٦٣%) لهذا العام الى ما يقارب (٧٦%) في عام ١٩٨٥، مع ظهور نوع من التوازن في دور القطاعين في عام ٢٠٠٠، بفعل سياسات التشجيع آفئة الذكر. هذه الهيمنة للقطاع العام تبرز بصيغة أخرى في النشاط الزراعي، فإذا كان النشاط الزراعي يتسم بسيادة نسبة مساهمة القطاع الخاص (كما هي مؤشرة في بيانات هذا الجدول)، بل وانفراده في تكوين الناتج الزراعي بدءاً من عام ١٩٩٥، فان ذلك يعود في جوهره الى قوانين الاصلاح الزراعي القائمة على تقنين الملكيات الكبيرة الى ملكيات صغيرة، في حين ان القطاع العام هو الذي يتحكم في إدارة هذا النشاط عن طريق المؤسسات الحكومية (وزارتي الزراعة والري) بما في ذلك تسعيرة المنتجات الزراعية أو تسويق المنتجات عن طريق شركة تسويق الحبوب، مثلاً، وحتى في الحصص المائية للزراعة.

<sup>٦٥</sup> - من ضمن هذه الجهود ما قامت به الجامعة التكنولوجية/مركز بحوث الإنتاجية لمؤتمر علمي للمدة ١٢-١٤ نيسان/١٩٨٨، القيت فيه العديد من البحوث العلمية التطبيقية حول الإنتاجية في الصناعة العراقية.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول رقم (٢٢)

مساهمة القطاعين العام والخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي ١٩٦٨-٢٠٠٠ (%)

٢٠٠٠		١٩٩٥		١٩٨٥		١٩٨٠		١٩٦٨		السنوات
عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	النشاطات
0.0	100.0	0.0	100.0	2.3	97.7	13.0	87.0	0.3	99.7	الزراعة والغابات والصيد
100.0	0.0	99.8	0.2	98.4	1.6	99.7	0.3	99.99	0.01	التعدين والمقالع
52.3	47.7	63.0	37.0	76.0	24.0	63.1	36.9	41.5	58.5	الصناعة التحويلية
80.5	19.5	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	الكهرباء والماء
85.0	15.0	25.2	74.8	12.0	88.0	11.1	88.9	0.0	100.0	البناء والانشاءات
4.4	95.6	16.7	83.3	32.8	67.2	28.8	71.2	32.1	67.9	النقل والمواصلات
16.0	84.0	17.7	82.3	57.4	42.6	59.3	40.7	12.1	87.9	التجارة والفنادق
40.4	59.6	62.4	37.6	54.4	45.6	42.0	58.0	25.1	74.9	المال والعقار
59.5	40.5	92.9	7.1	94.6	5.4	94.8	5.2	88.2	11.8	الخدمات
86.2	13.8	77.4	22.6	65.9	34.1	80.2	19.8	24.5	75.5	مجموع المساهمة

المصدر: وزارة التخطيط، المجاميع الإحصائية للسنوات اعلاه.

## ١. اختلال الهيكل النقدي؛ ارتفاع في المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة

### الدينار العراقي

يتمثل هذا الاختلال في الفجوة (Gaps) بين تيارين رئيسيين في الاقتصاد، وهما تيار التدفق النقدي وتيار التدفق السلعي. وبتعبير آخر، هو ذلك الاختلال الحاصل بين كمية النقود المتداولة في الاقتصاد وكمية السلع والخدمات المتاحة فيه، إذ تتفوق كمية النقود المتداولة على كمية السلع والخدمات المنتجة والمعبّر عنها بالناتج المحلي الإجمالي، مما يعمل على رفع الطلب الكلي الفعّال فوق مستوى العرض الكلي المتاح وبما ينعكس على ارتفاع المستوى العام للأسعار<sup>(٦٦)</sup> وبروز ظاهرة التضخم في الاقتصاد الوطني، وبالتالي فإن الاختلال الهيكلي النقدي يظهر في الاقتصاد الوطني

<sup>66</sup> -Lucas, 'An Equilibrium Model of the Business Cycle', Journal of Political Economy, 1983, n<sup>o</sup>.6, pp. 113-134. -

عند وجود فائض في الطلب معبر عنه بكمية النقود المتداولة وسرعة تداولها، عن المعروض من السلع والخدمات<sup>(٦٧)</sup>.

ظهر هذا الاختلال وبوضوح بدءاً من منتصف الثمانينات عندما تقهقر الإنتاج الوطني بفعل الحرب مع إيران وتعطل قوى الإنتاج بما انعكس على ضالة المنتجات الوطنية من السلع الاستهلاكية المتنوعة والمعمرة منها بشكل خاص. إذ تشير البيانات المتاحة ان معدلات التضخم في العراق قبل العام ١٩٨٠ كانت معتدلة، حيث ارتفع الرقم القياسي لاسعار المستهلك بنسبة (٥%) للمدة من ١٩٦٠ - ١٩٦٨، ونتيجة لارتفاع وتائر التنمية الاقتصادية في العراق وتأمين النفط (١٩٧٣) وتصحيح اسعاره فقد شهدت المدة بعد عام ١٩٦٨ زيادة في عرض النقد من (٣٢.٥) مليون دينار عام ١٩٧٢ الى (١٣٩.٨) مليون دينار عام ١٩٧٤<sup>(٦٨)</sup>.

وعند تتبع الجدول (٢٣) نلاحظ انه خلال المدة (١٩٨٠-١٩٨٧) شهد الاقتصاد العراقي فائضاً في العرض النقدي باستثناء عام ١٩٨٣ الذي شهد عجزاً مقداره (٣٦.٤) مليون دينار، وبدأ العجز يتزايد منذ عام ١٩٨٨. ويعزى ذلك إلى انعكاسات الحرب التي ولدت موجات تضخم متصاعدة وخصوصاً في كمية النقود المتداولة لتغطية النفقات العسكرية كمنح وهبات ورواتب عالية للعسكريين، والذي تجاوزت نسبتهم الـ (٢١%) من القوة العاملة في البلاد<sup>(٦٩)</sup>. وتفاقم العجز بعد غزو الكويت عام (١٩٩٠) وفرض العقوبات الاقتصادية على العراق في السنوات اللاحقة: الجدول ٢٣:

<sup>٦٧</sup> - التضخم هو الارتفاع المستمر في المستوى العام لأسعار السلع والخدمات أو انه كمية كبيرة من النقود تطارد القليل من السلع. ويحدث التضخم نتيجة تظافر مجموعة من العوامل النقدية والحقيقية التي تطرأ على مستويات الإنفاق العام والدخل، إذ تؤدي زيادة النفقات العامة إلى زيادة الطلب الكلي مما يتطلب زيادة موازية في المعروض من السلع والخدمات، وبما إن الاقتصادات النامية ومنها العراق، تتسم بعدم مرونة الجهاز الإنتاجي فيها فأنها كثيراً ما تعاني من التضخم لقصور العرض الكلي في مواكبة الطلب الكلي. ويعد الرقم القياسي لأسعار المستهلك احد أهم المؤشرات لحساب التضخم. للتوسع في المفهوم انظر؛ د. سامي خليل، النظريات والسياسات النقدية والمالية، شركة كاظم للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت ١٩٨٢، الطبعة الأولى، ص ٥٨٤.

<sup>٦٨</sup> - البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية للبنك للسنوات اعلاه.

<sup>٦٩</sup> - د. نعمة، هشام، " دور الغرب في بناء الماكنة الحربية للنظام العراقي"، مصدر سابق.

جدول (٢٣)

فجوة فائض الطلب الكلي للمدة (١٩٨٠-٢٠٠٢) (مليون دينار)

السنة	الإنفاق الكلي (العرض النقدي)	الناتج المحلي ١٩٨٨ ١٠٠=	الفائض أو العجز
١٩٨٠	١٠٩١٣.٦	١٩٠٤٦.٩	٨١٣٣.٣
١٩٨٣	١٧٠٣٦.٨	١٧٠٠٠.٦	(٣٦.٤)
١٩٨٥	١٦١٩٥.١	١٦٩٩١.٦	٧٩٦.٥
١٩٨٧	١٨٤١١.٩	١٩٤٣٥.٩	١٠٢٤
١٩٨٨	٢٠٦٣٩.٧	١٩٤٣٢.٢	(١٢٠٧.٥)
١٩٩٠	٢٣٦٨٩.٨	٢٩٧١١.١	٦٠٢١.٣
١٩٩١	31722	١٠٦٨٢.٠	(٢١٠٤٠)
١٩٩٣	٦٨٩٥٤	١٨٤٥٣.٦	(٥٠٥٠٠.٤)
١٩٩٥	٦٩٠٧٨٤	١٩٥٧١.٢	(٦٧١٢١٢.٨)
١٩٩٧	٦١٧٧٢٣٦.٦	٢٦٣٤٢.٧	(٦١٥٠٨٩٣.٩)
١٩٩٩	١٠٢٥٣٦٦٥.١	٤١٧٧١.١	(١٠٢١١٨٩٤)
٢٠٠١	١٧١٤٤١٠٠.٤	٤٣٣٣٥.١	(١٧١٠٠٧٦٥.٣)
٢٠٠٢	٢٠٠٧٥٦٧١	٤٠٣٤٤.٩	(٢٠٠٣٥٣٢٦.١)

المصدر: - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الناتج المحلي الإجمالي لسنوات متفرقة:

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات/الحسابات الاقتصادية

الموحدة للمدة (١٩٩٤-٢٠٠٤) سلسلة معدلة.

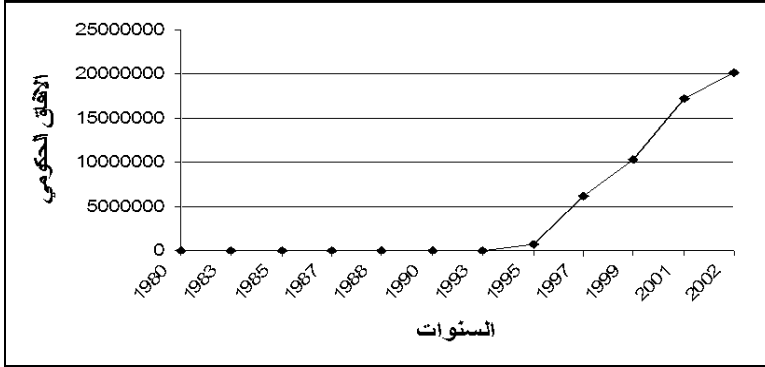
- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة.

وتجدر الإشارة هنا إلى إن تفاقم العجز خلال المدة المذكورة يعزى إلى التراجع الذي أصاب الناتج المحلي الإجمالي نتيجة ضعف القاعدة الإنتاجية في البلاد وزيادة الطلب الكلي الذي تولد بشكل أساسي من خلال زيادة الإنفاق الحكومي للدولة، الذي يوضحها الشكل (٣)، وخاصة في دعم الإنتاج الزراعي، لاغراض تلبية الطلب المحلي من خلال مفردات البطاقة التموينية، وبنسبة دعم بلغت (٤٧.٧٥%) من نفقات الدولة عام ١٩٩٥، بعد ما كانت لا تمثل سوى (٣.٣٥%) عام ١٩٩٣ (٧٠).

٧٠- د.أكرم عبد العزيز، "الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل"، بيت الحكمة ٢٠٠٢، ص

شكل رقم (٣)

الإنفاق الحكومي في العراق (١٩٨٠-٢٠٠٢)



المصدر: بيانات الجدول (23).

وبالرغم من سعي الحكومة آنذاك على معالجة النقص الحاد من المعروض السلعي باعتماد "البطاقة التموينية" لتقنين التعامل مع هذا المعروض، فإن فرض العقوبات الدولية على العراق في حصار اقتصادي أثر كثيراً على حركة الاستيراد من الخارج وبالتالي في انحسار الكثير من السلع من السوق الوطنية إضافة الى فقدان التمويل الذي كانت توفره عائدات النفط، التجأت الحكومة بالمقابل، ولمعالجة انخفاض الرصيد النقدي للدولة، الى "الاصدار النقدي" لتغطية حاجتها من السيولة النقدية في السوق، تماشياً مع استمرار الحرب من جهة، وانخفاض عائدات النفط من جهة أخرى. ففي عام ١٩٩١، أي بعد فرض الحصار، بلغ عرض النقد (31722) مليون دينار أي أكثر من ضعف كمية عرض النقد في عام 1988<sup>(٧١)</sup>. وفي العام ١٩٩٥ أصبح عرض النقد في الاقتصاد العراقي يساوي (٦٩٠٧٨٤) مليون دينار، وواصل عرض النقد ارتفاعه حتى تجاوز الـ (٢٠) مليار دينار في سنة ٢٠٠٢<sup>(٧٢)</sup>.

<sup>٧١</sup> - الشمري، د. ناظم محمد نوري، " التضخم وسعر الصرف في اقتصاد العراق المعاصر"، مجلة الإدارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية، ع ٢٤/١٩٨٨، ص ١٣.

<sup>٧٢</sup> - عطشان، احمد حسن، "الجهاز المصرفي وأثره في متغيرات الاستقرار الاقتصادي في الاردن والعراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠٠٠، ص ١٠١.

هذه السياسات ساهمت في زيادة الفجوة بين الطلب، بفعل السيولة النقدية المتاحة من الاصدار النقدي، وبين كمية المعروض من السلع والخدمات، مع بروز ظاهرة الاكتناز من قبل الافراد وانخفاض الايداع لدى الجهاز المصرفي، كما ان زيادة العملة المتداولة يوضح تدني حجم الادخارات لدى المصارف وانخفاض الوعي المصرفي، وقلة انتشار المصارف التجارية مع تواضع في فاعلية السياسة النقدية في التأثير على إجمالي السيولة النقدية في السوق<sup>(٧٣)</sup>. وقد انعكس ذلك على جملة مؤشرات اقتصادية مهمة كان، وما يزال، لها تأثيرها الواضح في النشاط الاقتصادي العراقي، وتتجلى بشكل رئيسي في جانبين غاية في الاهمية:

**الجانب الاول:** ارتفاع في المستوى العام للأسعار وظهور المضاربات والسوق السوداء في تداول السلع الاستهلاكية، وخاصة السلع المعمرة منها بعد عام ١٩٩٠؛ كما نلاحظ ذلك من الجدول رقم (24)، حيث أن المستوى العام للأسعار وصل إلى مستويات مخيفة وأخذت أسعار السلع والخدمات تأخذ اتجاهاً تصاعدياً حتى وصل إلى فقدان قيمة النقد، كل ذلك ادى الى تدني الفعاليات الاقتصادية المحلية التي ادت بدورها الى انعكاسات سلبية في مكونات الاقتصاد العراقي، حيث ارتفعت معدلات التضخم أثر الحصار الاقتصادي، وما تولد عنه من انخفاض في معدلات النمو والقوى الشرائية، حتى وصل معدل التضخم عام ١٩٩٤ الى (٤٥٨٪). ويعود السبب إلى ضعف الأداء الإنتاجي للاقتصاد الوطني وعدم مرونته، كما أن العراق يعتمد في تلبية الطلب المحلي الاستهلاكي على الاستيرادات وهي محرمة عليه، بفعل العقوبات الدولية، وعدم قدرة القطاع الزراعي والصناعي لسد تلك الاحتياجات.

وبقى هذا الحال حتى عام ١٩٩٦، إذ وقع العراق على "مذكرة النفط مقابل الغذاء والدواء" وعندها ساد تفاؤل كبير لدى المجتمع العراقي مما سبب هبوط حاداً في الأسعار، مع تحسن في قيمة الدينار العراقي وانخفاض ملحوظ في التضخم ليتراجع الى

٧٣ - ثريا عبد الرحيم، "تقييم أداء السياسة النقدية في العراق وأثرها على التضخم: دراسة تحليلية للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٣"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، م ١٣، ع ٤٨، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٥٢.

(-١٤.٧%) مقارنة بعام ١٩٩٥ ولفترة قصيرة، سرعان ما رجع الأمر بعد ذلك إلى الزيادة، حيث ارتفع الرقم القياسي للأسعار بدءاً من عام ١٩٩٧، وبذلك استمرت معدلات التضخم السنوية بالارتفاع نتيجة الاصدار النقدي الذي اتبعته الدولة في حينه لمواجهة النفقات، مع وجود نوع من الاستقرار في الأسعار وخصوصاً للمواد الغذائية الرئيسية المدعومة من قبل "البطاقة التموينية" حتى عام ٢٠٠٢، ليرتفع معدل التضخم السنوي الى ما يقارب الـ (٢٠%) مقارنة بعام ٢٠٠١.

#### جدول (٢٤)

الرقم القياسي لأسعار المستهلك في العراق للسنوات (١٩٩١-٢٠٠٢) ١٠٠ = ١٩٩٣

السنة	الرقم القياسي العام	نسبة التغير السنوي % (التضخم)	السنة	الرقم القياسي العام	نسبة التغير السنوي % (التضخم)
١٩٩١	١٨	١٨٥	١٩٩٧	٢٧٥٩	٢٣.١
١٩٩٢	٣٣	٨٣.٣	١٩٩٨	٣١٦٦.٧	١٤.٨
١٩٩٣	١٠٠	٢٠٧.٧	١٩٩٩	٣٥٦٥.٠	١٢.٦
١٩٩٤	٥٥٨	٤٥٨	٢٠٠٠	٣٧٤٢.٥	٥.٠
١٩٩٥	٢٦٢٧	٣٧٠.٨	٢٠٠١	٤٣٥٥.٣	١٦.٤
١٩٩٦	٢٢٤٢	-١٤.٧	٢٠٠٢	٥١٩٦.٦	١٩.٣

المصدر: - البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية للسنوات اعلاه، (انظر الموقع الالكتروني للبنك)

**الجانب الثاني:** انخفاض قيمة الدينار العراقي مقارنة بالعملات الدولية، اي في تدهور سعر صرف الدينار العراقي، وبما انعكس على تردي القوة الشرائية له في السوق الدولية، خاصة بعد العقوبات الدولية على العراق، والتي حرمتها من الحصول على النقد الاجنبي عن صادراته من النفط. ويمكن ملاحظة انخفاض قيمة الدينار العراقي من خلال الجدول (٢٥) والذي يوضح سعر صرف الدينار اتجاه الدولار الأمريكي، إذ هبطت قيمة الدينار من (٣.٢٠٠) دينار لكل دولار عام ١٩٩٠ الى (٢١) دينار لكل دولار عام ١٩٩١ ثم إلى (٤٥٨) دينار عام ١٩٩٤ وإلى (١٤٧١) دينار عام ١٩٩٧ حتى وصل إلى (١٩٥٧) دينار لكل دولار عام ٢٠٠٢، وهذا ما دفع الى دولة

(Dollarisation) الاقتصاد الوطني، حيث ان فقدان العملة المحلية قيمتها وبالتالي وظيفتها كمخزن للقيمة جعل المواطن العراقي يفضل استبدالها بالموجودات الأكثر ثباتاً مثل الأصول الثابتة والعملات الأجنبية، وبالذات الدولار الأمريكي. كما ان هذا الانخفاض يدفع بسلسلة من الارتفاعات لعدد كبير من السلع المستوردة بالعملة الاجنبية وتقاس قيمتها على اساس الدولار، والذي يدفع المنتجين والبائعين للسلع الوطنية للقياس على ذلك مما يولد حركة لولبية للأسعار يصعب السيطرة عليها لانتشارها، وخاصة في مفاصل النشاط الخاص، وربما تنعكس على اسعار القطاع العام عندما تلجأ الدولة لبيع بعض الأصول الى الأفراد.

ان السيطرة على هذا الوضع، وخاصة في الظروف الاستثنائية للعراق في حينه، من ظروف حرب وحصار، غير ممكن لعدم قدرة الدولة الى اللجوء الى السوق المفتوحة في طرح عرضاً كافياً من العملة الاجنبية لإعادة سعر الصرف الى وضعه الطبيعي. يضاف الى ذلك ان استمرارية العجز في المعروض السلعي يدفع اعداد كبيرة من التجار لأستيراد تلك السلع وبدون تحويل خارجي، مما يعني زيادة الطلب على العملة الاجنبية في السوق الموازية وبالتالي تدهور في سعر صرف الدينار. ان هناك نسبة كبيرة من السلع المستوردة هي مستلزمات انتاج (سلع وسيطة) وبالتالي ارتفاع التكاليف التي تتحول الى عامل ضغط تضخمي.

ان استمرار العقوبات الاقتصادية، والذي يتضمن دوام العوامل التي تغذي توقعات التضخم، دفع الاقتصاد الى المزيد من موجات التضخم والذي يدفع بدوره الى انخفاض اكبر في سعر صرف العملة الوطنية، وهذا ما أثار رغبة الافراد في الادخار من العملة الاجنبية التي تحتفظ بقيمتها الحقيقية على مدى منظور<sup>(٧٤)</sup>، للمحافظة على قدرتهم الاستيرادية ضمن توقعات استمرار العقوبات الدولية والحاجة الى الاستيراد الخاص لتلبية الطلب المحلي.

<sup>٧٤</sup> - الجابري، د.قصي عبود، " تحليل صدمة الطلب والدور الحركي لتوقعات التضخم في الاقتصاد العراقي المعاصر"، مجلة الإدارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية، ع ٢٣/١٩٩٨، ص ٣٥.



جدول رقم (٢٥)

سعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار للمدة ١٩٩١-٢٠٠٢

السنة	سعر الصرف	نسبة التغير %	السنة	سعر الصرف	نسبة التغير %
١٩٩١	١٠	١٥٠	١٩٩٧	١٤٧١	٢٥٠٧
١٩٩٢	٢١	١١٠	١٩٩٨	١٦٢٠	١٠٠١
١٩٩٣	٧٤	٢٥٢٠٤	١٩٩٩	١٩٧٢	٢١٠٧
١٩٩٤	٤٥٨	٥١٨٠٩	٢٠٠٠	١٩٣٠	٢٠٠١
١٩٩٥	١٦٧٤	٢٦٥٠٦	٢٠٠١	١٩٢٩	٠٠١٠
١٩٩٦	١١٧٠	٣٠٠١	٢٠٠٢	١٩٥٧	١٠٠٥

المصدر: - البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، ٢٠٠٣.

### ٣. اختلال الهيكل المالي: اختلال الموازنة العامة للدولة

يظهر هذا الاختلال في جانبين: الاول هو في انعدام التوازن بين الايرادات الحكومية والنفقات التي تقوم بها الدولة، وهو ما يطلق عليه بـ"عجز الموازنة" (\*)، والثاني هو في ارجحية النفقات التشغيلية مقارنة مع النفقات الاستثمارية ضمن الموازنة العامة للدولة. وفي حالة العجز يصبح هناك ديناً بذمة الخزينة العامة يجب سداده، اما في حالة وجود فائض فيعني ان الدولة قادرة على الوفاء بالتزامات سابقة أو مواجهة التزامات قادمة. ان زيادة النفقات العامة تزيد من عجز الموازنة، لأن الحكومة تتحمل التكاليف المترتبة عن السلع والخدمات المقدمة بسعر اقل من كلفتها الحقيقية، وهذا العبء تتحمله الميزانية بزيادة العجز فيها، وما يترتب عليها من دين داخلي أو خارجي أو كليهما معاً، لتغطية هذا العجز.

ومن المؤكد ان احتياجات التنمية في البلدان النامية، ومنها العراق، تتجاوز امكانيات الموارد المحلية المتاحة لها، خاصة في الظروف التي مر بها العراق، من حروب

\*- من الممكن القول ليس كل عجز هو مشكلة في الاقتصاد، بل إذا كان الهدف من العجز هو الوصول الى حالة التشغيل الكامل لعناصر الانتاج، فإن هذا العجز المقصود هو مفيد للاقتصاد الوطني.

وحصار دولي أضعف قدرة هذه الموارد على تلبية هذه الاحتياجات. ولمواجهة هذا العجز تم التوجه نحو الاصدار النقدي واللجوء الى العالم الخارجي للأقتراض لتدبير الاحتياجات الاضافية والموارد اللازمة ليس فقط لإنجاز الخطط التنموية وانما ايضا، لتغطية التكاليف الباهضة للحرب منذ منتصف الثمانينات. وقد انعكس ذلك على ميزان المدفوعات كاعباء مالية ثقيلة تعبر عن اختلالات نقدية في الاقتصاد الوطني.

#### ٤-١ الإيرادات والنفقات العامة للموازنة

من تحليل معطيات الجدول (٢٦)، يتضح ان الاقتصاد العراقي يعاني من قصور في الإيرادات وتزايد في النفقات مما يعني حدوث عجز متواصل في الموازنة العامة، باستثناء عام ١٩٨٠، حيث كان هناك فائض في الموازنة العامة بلغ (٣٥٧٦.٢) مليون دينار، وكانت نسبة الفائض إلى الناتج المحلي الإجمالي (١٨.٨%)، عشية اندلاع الحرب العراقية الايرانية عام ١٩٨٠. ولكن مالبث هذا الحال أن تغير، إذ انه بعد تلك السنة لم تحقق الموازنة العامة في العراق فائضاً يذكر. هذا العجز تجلّى بوضوح خلال المدة التي شهدت حرب الثمان سنوات، حيث عانت الموازنة العامة عجزاً بلغ أقصاه في عام ١٩٨٥: (٩٧٠٩.٤) مليون دينار وبنسبة (٥٧.٤%) إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتفاقم الأمر خلال فرض العقوبات الدولية على العراق حتى بلغ عجز الموازنة (٥٨٣٧٩٨) مليون دينار عام ١٩٩٥، وذلك بسبب الارتفاع المستمر والمتصاعد للأسعار وما تبعه من تضخم جامح وخاصة بعد الحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق وانحسار دور النفط والاعتماد الكبير على أسلوب التمويل التضخمي في البنك المركزي العراقي والجهاز المصرفي، لتمويل الانفاق المتصاعد للدولة، حيث شكلت نفقات الدفاع المرتبة الاولى في الانفاق لتبلغ (٣٠%) من الناتج المحلي الاجمالي، اما دعم الاسعار فقد احتلت حوالي (٥٢.٨%) من الانفاق العام خلال العقد الاخير من القرن الماضي<sup>(٧٥)</sup>.

<sup>٧٥</sup>- جاسم، د.عبد الرسول عبد، " نحو تقويم الاقتصاد العراقي؛ الحلول والمعالجات"، مجلة المنصور/ كلية المنصور الجامعة، ع ١٤/ س ١٠، ٢٠١٠، ص ١٩.

جدول (٢٦)

الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٨٠-٢٠٠١ (مليون دينار)

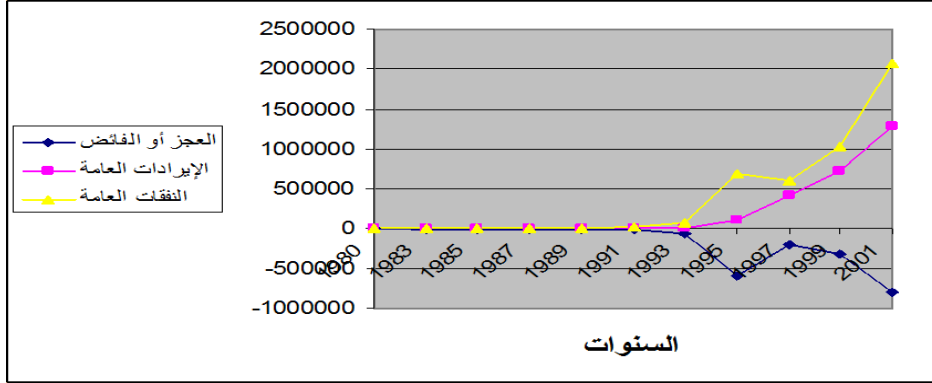
السنة	النفقات العامة	الإيرادات العامة	العجز أو الفائض	
			العجز أو الفائض	% الى الناتج المحلي الاجمالي
١٩٨٠	٧٦٢١	١١١٩٧.٢	٣٥٧٦.٢	١٨.٨
١٩٨٣	١٢٠٤٢.٢	٥٨١٤.٣	(٦٢٢٧.٩)	٣٦.٦-
١٩٨٥	١٠٤٥٧.٣	٧٤٧.٩	(٩٧٠٩.٤)	٥٧.٤-
١٩٨٧	١١٨٤٦.٣	٨٧٠٨.٦	(٣١٣٧.٧)	١٦.١٤-
١٩٨٩	١٣٩٣٤.٢	٨٨٨٢.١	(٥٠٥٢.١٢)	٢٦.٨٣-
١٩٩١	١٧٤٩٧	٤٢٢٨	(١٣٢٦٩.١)	١٨٥.٩-
١٩٩٣	٦٨٩٥٣.٣	٨٩٩٧.١	(٥٩٩٥٦.٦)	٤٥٠.٢-
١٩٩٥	٦٩٠٧٨٣	١٠٦٩٨٦	(٥٨٣٧٩٧)	٥٦٢٥.٩-
١٩٩٧	٦٠٥٨٠.٢	٤١٠٥٣٧	(١٩٥٢٦٥)	٧٤١.٢-
١٩٩٩	١٠٣٣٥٥٢	٧١٩٠٦٦	(٣١٤٤٨٦)	٧٥٢.٨-
٢٠٠١	١٨٩١١١٩	١٣٥٥٥٦٦	(٥٣٥٥٥٣)	١٨٢٤.١-

المصدر:- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة: -البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث/ نشرة سنوية لسنوات متفرقة. - الملحق رقم (٦). (الارقام بين الاقواس تعني العجز)

ولم يتغير الحال خلال المدة التي شهدت العمل بمذكرة التفاهم فكان العجز أيضاً يلاحق الموازنة العامة حتى بلغ في عام ٢٠٠١ ما مقداره (٥٣٥٥٥٣) مليون دينار: الشكل (٤)، حيث لم تتمكن السياسة المالية على مواجهة الانفاق المطلوب مقابل عدم قدرة السياسة الضريبية التي تعاني من عدم الاستقرار ولاسيما في مجال التعليمات والقوانين.

شكل رقم (٤)

النفقات العامة والإيرادات مع العجز في الموازنة العامة في العراق للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١)



المصدر: بالاستناد الى الجدول (٢٦).

٤-٢ ضعف إيرادات الدولة من الضرائب

ان ما تجدر الإشارة إليه، إن العجز المتزايد في الموازنة العامة يمكن أن يعزى إلى ضعف إيرادات الدولة وخاصة الضريبية منها، إذ إن العبء الضريبي في العراق لا يتجاوز (٤%) للمدة (١٩٩٠-٢٠٠٠) في الوقت الذي تكون فيه هذه النسبة في البلدان المتقدمة بحدود (٣٨%) وفي البلدان النامية (١٨%)<sup>(٧٦)</sup>. وإذا ما أخذنا بالحسبان هيكل الضرائب ومدى الاعتماد على الضرائب المباشرة و غير المباشرة وأهمية كل منها إلى إجمالي الإيرادات الضريبية نجد سيادة الضرائب غير المباشرة، مما يعكس تخلف النظام الضريبي وضعف الأجهزة الضريبية والكفاءات الإدارية مما يولد التهرب الضريبي<sup>(٧٧)</sup>، يضاف لذلك أن انخفاض الإيراد الضريبي بشكل عام سببه المقاطعة الدولية وما تضمنته من تراجع في معدل التبادل التجاري بين العراق والعالم الخارجي، أما في النصف الثاني من عقد التسعينات فتعود النسبة السابقة لتبلغ (٧٣.١%) عام ١٩٩٦ بسبب السماح للعراق بالاستيراد والتصدير: الجدول (٢٧).

<sup>٧٦</sup> - حسين جواد كاظم، "قياس القدرة الاستيعابية للضريبة في الاقتصاد العراقي"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية/جامعة الكوفة - كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد الأول، ع ٢٠٠٦/٥، ص ١١٧.

<sup>٧٧</sup> - د. كامل علاوي كاظم، "دراسة تحليلية لواقع الاقتصاد العراقي"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة/ كلية الإدارة والاقتصاد، ع ٢٠٠٤/١، ص ١٠.

الجدول رقم (٢٧)

الضرائب المباشرة و غير المباشرة في العراق للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١) (مليون دينار)

السنة	الضرائب المباشرة (١)	الضرائب غير المباشرة (٢)	إجمالي الإيراد الضريبي (٣)	% ٣/١	% ٣/٢
١٩٨٠	٧٦.٧	٥٠٤.٧	٥٨١.٤	١٣.٢	٨٦.٨
١٩٨٥	١١٤	٤٢٧.٣	٥٤١.٣	٢١.٢	٧٨.٨
١٩٩٠	١٨٩	٥٢٩.٥	٦١٦.٣	٢٦.٣	٧٣.٧
١٩٩٢	٥١.٩	٧١.٦	١٢٣.٥	٤٢.١	٥٧.٩
١٩٩٤	٢١.٢	٣٩.١	٦٠.٣	٣٥.٢	٦٤.٨
١٩٩٦	٢٨.٢	٧٦.٤	١٠٤.٦	٢٦.٩	٧٣.١
١٩٩٨	٦٦.٧	١٧٦	٢٤٢.٧	٢٧.٥	٧٢.٥
٢٠٠٠	١٥٤.٦	٢٩٥	٤٤٩.٥	٣٤.٤	٦٥.٦
٢٠٠١	٢٠٠	٣٧٠	٥٧٠	٣٥	٦٥

المصدر: - وزارة المالية الهيئة العامة للضرائب/دائرة الإحصاء والأبحاث بغداد ٢٠٠٢

- وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء ٢٠٠٣.

- البنك المركزي العراقي/ المديرية العامة للإحصاء والأبحاث النشرة السنوية لسنوات متفرقة.

#### ٤-٣ ارجحية الموازنة التشغيلية

يظهر العجز في الموازنة العامة للدولة ايضا في الموازنة الاستثمارية كما هو في الموازنة الجارية (التشغيلية): الجدول رقم (٢٨). ومن الجدير بالملاحظة، أن الإيرادات النفطية كانت تخصص بالكامل مع بدء الإنتاج النفطي العراقي للإغراض الاستثمارية ولغاية المدة (١٩٥٢-١٩٥٣) إذ ازدادت الإيرادات النفطية لتطبيق مبدأ مناصفة الإرباح مع الشركات الأجنبية، مما أدى إلى إعادة النظر في توزيع عوائد النفط على أساس (٣٠%) للميزانية العامة (السلطة التنفيذية) و(٧٠%) للميزانية الاستثمارية (مجلس الأعمار) تحت إشراف السلطة التشريعية<sup>(٧٨)</sup>، استمر هذا التوزيع لغاية العهد الجمهوري الأول (١٩٥٨-١٩٦٨) بإعادة توزيع هذه العوائد مناصفة (٥٠%) للميزانية

<sup>٧٨</sup> - د.علي حسين، "مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق"، مصدر سابق، ص ٥٣.

العامة و(٥٠%) للميزانية الاستثمارية (مجلس التخطيط)<sup>(٧٩)</sup>، وفي المراحل المتقدمة من العهد الجمهوري الثاني (١٩٦٨-٢٠٠٣) اظهرت الموازنة العامة للدولة تفوق ما يخصص للموازنة التشغيلية من ايرادات الموازنة مقارنة بالموازنة الاستثمارية، وفي عام ١٩٩١ كان ثلث الموازنة العامة هي فقط تخصيصات استثمارية، ثم كانت هذه الأرحية للموازنة التشغيلية بنسبة لا تقل عن (٨١%) من ايرادات الموازنة العامة اعتباراً من عام ١٩٩٥ صعوداً: الجدول رقم (٢٨). وبالتأكيد، فان ذلك يعود الى الظروف الصعبة التي مر بها العراق من حروب وحصار دولي أجبرت الحكومة على اعطاء استثناء في توفير مستلزمات السكان ومتطلبات ذلك الطرف الاستثنائي الذي انعكس سلباً على التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة وبما لا يتناسب مع ما يفترض ان يركز عليه الجهد التنموي في اقتصاد نام يسعى الى تحقيق فرص استثمارية للنهوض وتحريك عجلة الإنتاج.

جدول رقم (٢٨)

الموازنة العامة: الاستثمارية والجارية (التشغيلية) للمدة ١٩٨٨-٢٠٠١ (%)

السنة	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية
١٩٨٨	٣٤.٧	٦٥.٣
١٩٩٠	٣٣.٦	٦٦.٤
١٩٩١	٣٣.٩	٦٦.١
١٩٩٥	١٨.٣	٨١.٧
١٩٩٦	١٣.٧	٨٦.٣
١٩٩٨	١٧.١	٨٢.٩
١٩٩٩	١١.٢	٨٨.٨
٢٠٠٠	١٣.٣	٨٦.٧
٢٠٠١	١٤.٥	٨٥.٥

المصدر: الملحق رقم (٦)

<sup>٧٩</sup> - المصدر اعلاه، ص ٦٥.

#### ٤. انكشافية الاقتصاد الوطني: اختلال الميزان التجاري

يعد العراق من الدول الأكثر انكشافاً في العالم كونه يعتمد على القطاع الأولي في تجارته الخارجية، وإن (٩٥%) من إيراداته من النقد الأجنبي تأتي من تصدير النفط<sup>(٨٠)</sup>. إن هذا الانكشاف جعل اقتصاده أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية سواء أكانت الداخلية أم الخارجية الحقيقية منها والنقدية<sup>(٨١)</sup>. وهناك علاقة وثيقة بين التجارة الخارجية وهيكل الاقتصاد الوطني، إذ تمثل الصادرات قوة شرائية إضافية جديدة، كاحدى مكونات الدخل القومي، باعتبارها مصدر حقن (Injection) في ما يترتب عليها من زيادة الانفاق الاستهلاكي وتحريك عجلة الإنتاج ثم الاستثمار في مشروعات إنتاجية جديدة لمقابلة التوسع في الاستهلاك ثم الاستثمار، بموجب الكفاية الحدية لرأس المال<sup>(٨٢)</sup>. أما بالنسبة للاستيرادات فإنها تعد مصدر تسرب (Leakage)، مع الإشارة هنا، ان الواردات من السلع الرأسمالية (Capital goods) ضرورية لزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني تحت ظل ضعف الطاقة الإنتاجية المحلية لإنتاج مثل هذه السلع.

وإذا كانت منطقية هذا الأساس النظري تبدو واضحة في اقتصادات الدول المتقدمة، فإنها غير ذلك في معظم اقتصادات الدول النامية، فهيكّل الصادرات للأولى يتميز بالتنوع (Diversified)، في حين ان الأهمية النسبية في جملة الصادرات في الثانية هي لسلعة أولية واحدة (Primary commodity)، تجعل قيم واردات تلك الدول عرضة لمتغيرات السوق العالمية في تعاملها مع هذه السلعة، كما هو حال النفط الخام في الاقتصاد العراقي.

<sup>٨٠</sup> - د. صلاح عبد الحسن، "واقع وإمكانيات تنمية القطاع الصناعي في العراق خلال مرحلة الحصار"، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، ع ١/٢، ٢٠٠٠ ص ٥٤.

<sup>٨١</sup> - حول الصدمات الحقيقية والنقدية التي تعرض إليها الاقتصاد العراقي انظر: ألبابي، عبد الحسين جليل، "سعر الصرف وأدأرته والعوامل المؤثرة فيه في ظل الصدمات الحقيقية والنقدية مع إشارة خاصة للعراق"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الكوفة، ٢٠٠٢، ص ١٧١-١٧٤.

<sup>٨٢</sup> - LEE, Joong-Koon, 'Exports and the propensity to save in LDGs', The Economic journal, Vol. 81, No.322, p.344.

ان درجة التبعية أو الانفتاح للاقتصاد العراقي على السوق العالمية (مقاسة بنسبة الواردات أو الصادرات أو بحجم التجارة الخارجية الى الناتج المحلي الاجمالي) تزداد من سنة الى اخرى، إذ يعد من الدول الاكثر انكشافا في العالم، حيث ارتفعت نسبة حجم التجارة الخارجية الى الناتج القومي الاجمالي من (٤٧.٧%) سنة ١٩٧٠ الى (٦٣.١%) سنة ١٩٨٠؛ الملحق رقم (٧).

أن مقارنة الحجم الكلي للواردات بمثله من الصادرات يظهر لنا بان العراق لا يعاني من مشكلة النقد الاجنبي بفضل موارده النفطية، وبالنتيجة فان الميزان التجاري، منذ بداية الستينات يتميز بوجود فائض ملحوظ بعكس الميزان التجاري للمنتجات غير النفطية والذي يتميز بوجود عجز مهم ومتصاعد. أن معدل التغطية للواردات بالصادرات (النفطية وغير النفطية) موجب وأعلى من (٢٠٠%) باستثناء المدة ١٩٧٠-١٩٧٣، كما مبين في الجدول أدناه:

#### جدول رقم (٢٩)

معدل تغطية الواردات بالصادرات غير النفطية ١٩٦٥-١٩٨٠ (مليون دينار عراقي)

السنوات	الصادرات ١	الواردات ٢	معدل التغطية ١/٢ (%)
١٩٦٥-١٩٦٩	١٦٨٩.٨	٧٩١.٣	٢١٣.٥
١٩٧٠-١٩٧٣	١٨٥٠.٨	٩٣٤.٦	١٩٨.٠
١٩٧٤-١٩٧٧	٩٩٨٧.٣	٤٦٧٤.٤	٢١٣.٧
١٩٧٨-١٩٨٠	١٧٣٥٥.٧	٥٤٢٠.٦	٣٢٠.٢

المصدر:- السنوات من 1965 إلى 1969: وزارة التخطيط، تحليل الاقتصاد العراقي: الإطار التفصيلي لخطة التنمية القومية 1970-1974"، بغداد، 1970، ف1/ص207-126.  
- السنوات من 1970-1980 من الملحق رقم (7).

أما بالنسبة للتركيب السلعي للتجارة الخارجية فان هيكل التجارة الخارجية في العراق يعكس مدى الخل الذي يعاني منه الاقتصاد العراقي حيث تشير البيانات المتاحة عن التركيب السلعي لصادرات العراق انها تكاد تتركز في سلعة اولية واحدة هي النفط الخام، حيث شكلت نسبة تراوحت بين (٨٥-٩٦%) خلال المدة ١٩٥٣-



١٩٧٤ وبلغت هذه النسبة في المتوسط نحو (٩٣.٩%) خلال المدة ١٩٧٠-١٩٧٣ من مجموع الصادرات العراقية. وقد أعقب ذلك تزايد في الأهمية النسبية للصادرات من النفط الخام، خاصة بعد عام ١٩٧٤ نتيجة لارتفاع أسعار النفط حتى بلغت عام ١٩٨٠ أكثر من (٩٨%) من مجموع الصادرات (الملحق رقم ٧). وهذا التركيز الشديد في صادرات العراق يعكس لنا بوضوح اختلال الهيكل الإنتاجي لصالح قطاع استخراج النفط الخام.

هذا الاختلال الهيكلي بقي وما يزال السمة البارزة في ظل اقتصاد متخلف يعاني من ضعف قطاعي الزراعة والصناعة وكونه اقتصاد أحادي الجانب يعتمد على النفط ويعتمد في سد احتياجاته على الاستيرادات وبنسب عالية جداً، حيث شكلت السلع الرأسمالية والوسيطة نسبة (٧٤%) من مجموع الاستيرادات خلال المدة ١٩٧٠-١٩٩٠<sup>(٨٣)</sup>، إلى جانب السلع الاستهلاكية الصناعية والغذائية. إن هذا الانكشاف جعل الاقتصاد العراقي يكون أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية سواء أكانت الداخلية منها أم الخارجية.

ويمكن ملاحظة ذلك من خلال جدول رقم (٣٠) الذي يبين العجز في الميزان التجاري للمدة (١٩٩٠-٢٠٠٢)، إذ يبين لنا الارتفاع في الواردات خلال عقد التسعينات بسبب العقوبات الدولية المفروضة على العراق لسد الاحتياجات المتزايدة لمتطلبات الاقتصاد الوطني في مفاصله المختلفة، كما يلاحظ إن الميزان التجاري ليس بصالح الصادرات إذ سجل عجزاً مستمراً بسبب ضعف النشاط الإنتاجي الصناعي والزراعي وتراجع صادرات النفط نتيجة تأثير الحروب، إذ تراجعت تلك الصادرات من (٣.٢٨١) مليون برميل/ يوم قبل عام ١٩٨٠ إلى (٩٢٦) ألف برميل/ يوم في تشرين الأول من العام ذاته<sup>(٨٤)</sup> لعدم توفر منافذ التصدير باستثناء أنابيب الضخ عبر سوريا وتركيا، بسبب نشوب الحرب العراقية- الإيرانية ثم تراجعت الصادرات النفطية إلى

<sup>٨٣</sup> - د. صلاح عبد الحسن، "واقع وإمكانات تنمية القطاع الصناعي في العراق خلال مرحلة الحصار"، مصدر سابق،

<sup>٨٤</sup> - OPEC, Annual Statical Buletin 1989, Vienna, 1990, p. 14.

(٧٥٠) ألف برميل/ يوم في نهاية عام ١٩٨٣<sup>(٨٥)</sup>، نتيجة إغلاق الحكومة السورية أنبوب النفط المار عبر أراضيها. أما السنوات التي أعقبت الحرب، وبالرغم من تمكن العراق من زيادة صادراته النفطية إلى (٢.٢) مليون برميل/ اليوم عام ١٩٨٩، إلا إن إيراداته من النفط كانت متواضعة بسبب انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية<sup>(٨٦)</sup>. وقد ساهمت العقوبات الدولية المفروضة على العراق، والمتمثلة بالحصار الاقتصادي، والحروب المتلاحقة خلال التسعينات، على تقاوم هذا العجز وخاصة بعد عام ١٩٩٨، حتى تجاوز العجز (١.٧) مليار دينار عراقي عام ٢٠٠٢.

### جدول (٣٠)

الميزان التجاري في العراق للمدة (1990 - 2002): مليون دينار عراقي

السنوات	الصادرات	الاستيرادات	الميزان التجاري
١٩٩٠	١٢١٨٦١	١٥٠٢٦٩٧	١٣٨٠٧٨٦-
١٩٩١	٣٥٠٥٦	١٨٦٣٥٨	١٥١٣٠٢-
١٩٩٢	١٥٠٤٩	٢٠٦١٩٣	١٩١١٤٤-
١٩٩٣	١٤٢١٤	٤١٥٠٣٣	٤٠٠٨١٤-
١٩٩٤	١٢٦٦٤	٢٧٦٤٩٩	٢٦٣٦٣٥-
١٩٩٥	١٥٥٠٨	٢٨٢٨٨٤	٢٦٧٣٧٦-
١٩٩٦	٣٥٠١٣	٢٣١٥٩٢	١٩٦٥٧٩-
١٩٩٧	٣٦٦٧٠	١٨٤٨٠٩	١٤٨١٣٩-
١٩٩٨	٦٩٣٨٣	٢٤٧٣٦٨	١٧٧٩٨٥-
١٩٩٩	١٠٣٧٢٨	٤٣٢٢٧٣	٣٢٨٥٤٥-
٢٠٠٠	٨٣٠٥٧	٧٢١٣٩٦	٨٣٨٣٣٩-
٢٠٠١	٩٣٩٣٧	١٣٦٤٩٩١	١٢٧١٠٥٤-
٢٠٠٢	٧٠٤١٣	١٨٣٥٢٥٦	١٧٦٤٨٤٣-

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، المجاميع الإحصائية للسنوات اعلاه.

<sup>85</sup> - Ibid, p.14.

<sup>٨٦</sup> - النصراوي، د.عباس، "الاقتصاد العراقي بين....."، مصدر سابق، ص ١٠٩.

هذا الاختلال في الاقتصاد العراقي في اعتماده على السوق العالمية كبائع لمنتج واحد، بالأمس المنتجات الزراعية: حنطة، شعير وتمور واليوم النفط والغاز، من شأنه أن يعرض الاقتصاد العراقي الى هزات عنيفة ناتجة عن ظروف السوق الدولي من جهة وامكانات التصدير من جهة اخرى. وقد تتجم هذه الهزات عن انخفاض في الدخل القومي سرعان ما تنعكس آثاره على كافة النشاطات الاقتصادية في شكل انخفاض في مستويات الإنتاج والتشغيل وتعرض محاولات التنمية لصعوبات كبيرة.

إن اختلال التوازن الاقتصادي الخارجي يتداخل ويتكامل مع العوامل التي مر ذكرها كالأنفاق العسكري وما تطلبه من موارد النقد الأجنبي وتحجيم الصادرات النفطية بسبب الحروب التي مر بها العراق فضلاً عن اتساع قاعدة الاستيرادات التي تضم عدداً واسعاً من السلع والخدمات وضيق قاعدة التصدير التي تتسم بانفرادها بسلعة واحدة فقط، كل ذلك جعل العراق يعاني من عجز مستمر في الميزان التجاري.

ان النمو الاقتصادي في الناتج المحلي الاجمالي، الذي حققه العراق في الماضي وما يزال، يعود الفضل فيه الى نمو انتاج النفط الخام وليس الى نمو القطاعات السلعية الرئيسية، وبما يعكس الاختلالات الهيكلية فيه والتي لم يتم معالجتها بشكل فاعل ومؤثر لتحقيق فعل تنموي حقيقي. هذه الاختلالات يمكن تأشيرها في الجوانب الرئيسية الآتية:

أ. الافتقار إلى القوى العاملة من المهارات المتخصصة المطلوبة، وبما انعكس على تخلف تقني في استخدام قوى الإنتاج لما هو متاح من امكانيات تنموية: بما في ذلك الموارد الطبيعية والزراعية؛

ب. ركود القطاعات الإنتاجية في الزراعة والصناعة وعدم فاعليتها؛

ت. التضخم المستمر؛

ث. تزايد السكان وتصادد الهجرة الريفية؛

ج. الاعتماد الواسع على استيراد المواد الغذائية والاستهلاكية؛

ح. تكثيف اعتماد الاقتصاد العراقي على استخراج النفط: اقتصاد ريعي.

وتبرز هذه المشكلات بشكل واضح عبر حالتين<sup>(٨٧)</sup>:

**الحالة الاولى:** حالة الاحلال وانشاء قطاع حديث يرتبط باقتصادات الدول الأكثر نمواً وشركاتها، ويتمثل في استخراج النفط الخام وبكثافة رأسمالية عالية وبشكل معزول عن باقي القطاعات التنموية. وهو بالقدر الذي كان يعتمد في بنائه على الكثافة الرأسمالية العالية والتقنية المتطورة، فان القوى العاملة بداخله والمتمتعة بكفاءة عالية كانت اجنبية في معظمها، واقتصرت الأيدي العاملة الأخرى على القوى العاملة المحلية.

**الحالة الثانية:** حالة المحافظة على الهياكل التقليدية غير المتطورة والتي تجلت بشكل اوسع في قطاع الزراعة وبصورة اخف في بقية القطاعات، كنتيجة للحالة الاولى التي كان ممكناً ان تكون مصدر التراكم والتطوير فيما لو عملت بألية تربط قطاع النفط ببقية قطاعات التنمية الوطنية.

من المؤكد ان مجمل الاختلالات الداخلية (الاختلال السلعي، الاختلال النقدي، والاختلال المالي) افرزت اختلالات خارجية في الاقتصاد العراقي تمثلت باختلال الميزان التجاري، وإذا ما استمرت الاختلالات الخارجية بمصاحبة الاختلالات الداخلية وتعمقت حدة في الاقتصاد الوطني أستدعى ذلك مزيداً من محاولة اللجوء للأقتراض وتدبير الموارد الخارجية لمعالجة الاختلالات، مما يعمق التبعية نحو السوق العالمية.

#### ٥. اختلال في الهيكل القطاعي للقوى العاملة وارتفاع معدلات البطالة

يُعد العمل من العناصر الرئيسية في العملية الإنتاجية، فهو القوة المحركة التي تدفع عملية التنمية قدماً الى الامام، وان أي تغير في هيكل العمالة قطاعياً يعكس، وبالضرورة، تغير مناظر في إنتاجية قطاعات الاقتصاد الوطني، وقدرتها على مواكبة التطور. ان محاولة التعرف على حجم التغير في بنية العمل تشكل محور مهم لدراسة التغيرات الهيكلية في سياق عملية التطور الاقتصادي، وخاصة على المستوى القطاعي.

<sup>٨٧</sup> - المهاجر، محمد كاظم، "الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج" الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، نيويورك، ١٩٩٧، ص ٣.

البيانات المتاحة عن توزيع القوى العاملة تشير بوضوح ان هناك خلل في هيكل العمالة يتمثل في تركيز القوى العاملة في القطاع الزراعي بالمقارنة بالقطاعات الأخرى، حيث بلغت نسبة العاملين في هذا القطاع نحو (٣١%) من حجم القوى العاملة حسب تعداد عام ١٩٧٧: جدول رقم (٣١)، وهي نسب مرتفعة اذا ما قورنت بالنسب السائدة في الدول المتقدمة، حيث تنخفض فيها نسبة العاملين في هذا القطاع لتصل في بعضها إلى نحو (٣%) كما هو الحال في الولايات المتحدة الاميركية، كما يلاحظ ايضاً انخفاض الاهمية النسبية للقطاعات الاخرى في حجم القوى العاملة، حيث لم يتجاوز في قطاع الصناعة التحويلية على سبيل المثال (٩.٣%) خلال نفس العام.

#### جدول رقم (٣١)

التوزيع القطاعي للقوى العاملة في العراق ١٩٧٧-٢٠٠٠ (%)

القطاعات	١٩٧٧	١٩٨٧	١٩٩٧	٢٠٠٠
الزراعة والغابات والصيد	٣١	٣٧.٢	٢٦.٥	٢٨.٤
التعدين والمقالع	١.٢	١.٦	٠.٩	٠.٢
الصناعة التحويلية	٩.٣	٧.٧	٦.٨	٥.٣
البناء والتشييد	١٠.٥	٨.٤	٧.١	٦.٨
الكهرباء والماء	٠.٨	١.١	٠.٨	-
النقل والمواصلات	٥.٨	٨.٢	٨.٥	٧.٧
تجارة الجملة والمفرد	٧.٣	١٠.٣	٢٧.٢	٤٣.٨
البنوك والتأمين	١.١	١.٥	١.٤	٠.٩
الخدمات	٣٣	٢٤	٢٠.٨	٦.٩
مجموع القطاعات	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الملحقين رقم (٨) و(٩).

ومن الملاحظة الاولى للبيانات المتوفرة في هذا الجدول، نلاحظ ان قطاع خدمات المجتمع: الخدمات الاجتماعية والشخصية قد تميز بارتفاع نصيبه النسبي بحيث احتل مركز الصدارة بين القطاعات، إذ بلغت نحو (٣٣%) من مجموع العاملين، ولكن ما يجب الإشارة إليه، هنا، أن هذا القطاع يشمل افراد القوات المسلحة في هذه السنة

(الملحق رقم ٨)، وبالتالي يمكن القول ان نسبة مساهمة القطاع الزراعي هي التي يمكن ان تحتل مركز الصدارة بين القطاعات في هذا المجال.

اما في عقد الثمانينيات فان المؤشرات الاحصائية لعام ١٩٨٧ تشير الى استمرارية هذا الاختلال الهيكلي بين نسب العاملين في القطاع الزراعي والقطاعات الاخرى، دون تغير ملموس لصالح القطاعات الإنتاجية، بل ان الملفت للنظر هو انخفاض حصة قطاع الصناعة التحويلية الى (٧.٧%) مقارنة بما كانت عليه هذه النسبة (٩.٣%) في عام ١٩٧٧: انظر الجدول رقم (٣١).

وإذا كانت بيانات ١٩٩٧ تشير الى وجود نوع من التوازن الهيكلي في نسب توزيع الايدي العاملة بين القطاعات الاقتصادية أفضل مما كان عليه الحال في البيانات السابقة، إلا ان هذا التوازن في حقيقته لا يعكس تغير اساسي في بنية الاقتصاد الوطني وفاعلية قطاعاته الإنتاجية، والدليل على ذلك، ان هذا التوازن "الظاهري" انعكس في زيادة نسب العاملين في قطاعي التجارة والخدمات من جهة وانخفاض نسب قطاعي الصناعة والبناء والتشييد من جهة أخرى، نتيجة تسريح اعداد كبيرة من العسكريين، بعد انتهاء العمليات العسكرية مع ايران والكويت<sup>(٨٨)</sup>، والتوجه نحو القطاعات التي تتميز بانسيابية العمل فيها ولا تتطلب ايدي عاملة ماهرة وخاصة الفعاليات التجارية التي شهدت نشاط متميز على ضوء ظروف الحصار والعقوبات الدولية التي حالت دون تمكن الحكومة بمؤسساتها المختلفة من الاستيراد، والتي جاءت لصالح التجار في ممارسة مهنة التجارة من السلع الاستهلاكية والمعمرة لتلبية حاجة السوق المحلية، وهي مهنة لا تتطلب مهارة فنية أو تقنية بقدر ما تتطلب توفر الاموال والبيئة الملائمة، وهذا ما يتضح من رجحان كفة قطاع التجارة في نسب الايدي العاملة عام ٢٠٠٠ حتى على حساب قطاع الخدمات، انظر الجدول رقم (٣١)، والذي بدء يعاني من تدهور في

<sup>٨٨</sup> - في عام ١٩٧٠ كان (٣%) من الايدي العاملة مستخدما في القوات المسلحة، ارتفعت هذه النسبة الى (١٣%) عام ١٩٨٠، وعند توقف القتال مع ايران في عام ١٩٨٨ كان عدد القوات المسلحة ما يقارب مليون شخص، اي بنسبة (٢١%) من الايدي العاملة في العراق لتلك السنة؛ الجدول رقم (٩) من هذا الكتاب. كذلك انظر؛ د. نعمة، هاشم، " دور الغرب في بناء الماكينة الحربية للنظام العراقي"، مصدر سابق، ص ١.

اداءه الوظيفي بسبب ما لحقه من تدمير بفعل العمليات العسكرية وضعف الاستثمار، وخاصة في مشاريع خدمات البنى الارتكازية. وهذا يعني ان الاختلال الهيكلي في توزيع القوى العاملة مازال قائماً، فقد اتجه هذا التوزيع من القطاع الزراعي في السبعينات وما قبلها الى قطاع تجارة الجملة والمفرد لمرحلة ما بعد التسعينات، مع انخفاض الاهمية النسبية للقطاعات الإنتاجية في السنوات اللاحقة.

هذا التوزيع غير المتكافئ للايدي العاملة بين النشاطات الاقتصادية في العراق، لا يقتصر فقط في مدلولاته الاقتصادية على الجانب الإنتاجي فحسب، بل هو ايضا، تجسيد لانخفاض كفاءة استخدام الايدي العاملة المتاحة. ان الهرم السكاني في العراق يتميز بكونه من الاقتصادات الفتية في نسب السكان في سن العمل (١٥-٦٤ سنة)، إذ بلغت في المتوسط (٥٢.٩%) عام ٢٠٠٤<sup>(٨٩)</sup>، ولكن هيكله العمالة فيه تعاني من نقص واضح في استخدام هذا المورد الاقتصادي المهم. هذا النقص يتجسد في جانبين رئيسيين:

**الجانب الاول:** في انخفاض انتاجية العمل وكذلك في انتاجية وحدة الزمن، وبقدر ما يرتبط ذلك في كفاءة الايدي العاملة فانه يرتبط وبدرجة كبيرة على ما يطلق عليه بـ "البطالة المقنعة"، والتي تفاقمت بفعل سياسة التشغيل طيلة السبعينات وحتى منتصف الثمانينات في تحمل الدولة مسؤولية تعيين خريجي الكليات والمؤسسات التعليمية في دوائر وانشطة الدولة المختلفة على وفق سياسة "الانسيابية في التعيين" من قبل وزارة التخطيط، والتي ترتب عليها تكس الموظفين وبمستوياتهم المختلفة في النشاطات المتنوعة للقطاع العام، دون حاجة حقيقة ملموسة لهذه التعيينات. إن سياسات التشغيل المعتمدة آنذاك في العراق وعلى الرغم من مساهمتها في تشغيل أعداداً كبيرة من العمالة في سوق العمل، إلا أنها ساهمت أيضاً في بروز ظاهرة البطالة المقنعة في البلد والتي صارت سمة من سمات الاقتصاد العراقي<sup>(٩٠)</sup>.

<sup>٨٩</sup> - المجموعة الاحصائية السنوية لعام ٢٠٠٦، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.

<sup>٩٠</sup> - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دراسة للحد من ظاهرة البطالة في العراق مع التركيز على ظاهرة البطالة في صفوف حملة الشهادات، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٣.

**الجانب الثاني:** يتمثل في نوعية وكفاءة الايدي العاملة العراقية، والتي بدأت تعاني من اهمال واضح في رفع المستوى المهني بفعل الظروف التي مر بها العراق من حروب وحصار دولي انقطع فيه العراق عن التطور التقني والعلمي في العالم في تأكل ما يتوفر لديه من مؤهلات علمية وفنية وتركيزها في مجالات معينة، وخاصة في تلبية احتياجات الحرب ومتطلبات أدامة "الصمود"، في نشاطات "التصنيع العسكري" بدءاً من منتصف الثمانينات. وتدرجياً، بدأت الايدي العاملة العراقية تعاني من عدم القدرة على مواكبة التطور اللاحق في النشاطات المتنوعة والتي تتطلب مهارات فنية تحتها طبيعة هذه النشاطات، وبالتالي، بدا القصور في الايدي العاملة ليس في الجانب الكمي وانما في الجانب النوعي لهذه الايدي، وهو ما يطلق عليه بـ "البطالة الهيكلية"، وخاصة عندما بدء القطاع الخاص يمارس دوره في الاقتصاد الوطني على ضوء سياسة تشجيع الاستثمار الخاص والتي بدأت ملامحها منذ منتصف التسعينات. وتدرجياً لم يعد سوق العمل قادر على استيعاب الاعداد الكبيرة من الباحثين عن العمل مع منتصف التسعينات، مما ادى الى ان ترتفع نسبة العاطلين عن العمل لتصل الى (٣٠%) من السكان في سن العمل، وهي واحدة من اعلى المعدلات في المنطقة<sup>(٩١)</sup>، بسبب مشكلات الحصار الاقتصادي والضائقة الشديدة التي نتجت عنه في ذلك الوقت.

---

<sup>٩١</sup> - المجموعة الإحصائية السنوية لعام ٢٠٠٦، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.



## خلاصة الفصل الاول

إلى وقت قريب سار الاقتصاد العراقي ضمن سياسة اقتصادية معينة اعتمدت القطاع العام أساساً في تحديد حركة المتغيرات الاقتصادية في العراق، مع تذبذب في الأهمية النسبية التي احتلها هذا القطاع في قيادة الاقتصاد الوطني طيلة المدة التي تلت عام (١٩٥٨). لقد أفرزت التجربة أن معظم أداء الشركات العامة في العراق كان دون المستوى المطلوب، إذ تعاني من انخفاض في نسبة العائد على استثماراتها وارتفاع مديونيتها، كما شكل الدعم الحكومي لها عبئاً ثقيلاً على موازنات الحكومة. ويعود ذلك في أساسه إلى تدني إنتاجية الشركات العامة وربحياتها بسبب انعدام التنافسية في ظل انغلاق الاقتصاد الوطني وراء جدران حمائية في شكل قيود كمركية وغير كمركية، واحتكار القطاع العام للإنتاج والتسويق والتصدير، بالإضافة إلى تدخل الدولة في قرارات الشركات العامة لأهداف سياسية واجتماعية.

وإذا كان الاقتصاد الحربي قد طبع النشاط الاقتصادي خلال مدة الثمانينات، فإن مدة التسعينات وما تلاها أفرزت عوامل التحدي الأكبر للاقتصاد العراقي متمثلاً بالعقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الأمن الدولي بعد احتلال العراق للكويت عام ١٩٩٠. وكانت سنوات التسعينات تمثل نقطة التحول الاساسية لكل النشاطات الاقتصادية باتجاه التدهور والتي أفرزت معظم المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي اليوم، فبعد أن ابتلعت الحرب العراقية الإيرانية كل الاحتياطات النقدية للعراق والتي قدرت بـ (٤٠) مليار دولار عام ١٩٧٩، وأخرجت العراق مديناً بما يقارب (٤٢) مليار دولار، مع نهاية الثمانينات، فإن حرب الكويت والحصار الاقتصادي أدى إلى زيادة مديونية العراق الخارجية إلى ما يزيد عن (١٢٠) مليار دولار تقريباً، فضلاً عن الانهيار في البنية التحتية وتدهور الصناعة النفطية وتوقف اغلب المنشآت الإنتاجية الحكومية وتحول القطاع الخاص، الضعيف بالأصل، إلى طبقة من المستغلين والمنتفعين من الظروف غير الطبيعية التي أوجدها الحصار وبالتالي عدم قدرته على المساهمة في إنقاذ العراق من بعض المعاناة الاقتصادية.

وتفاقت الازمة الاقتصادية نتيجة الهدر المالي وتدني مستويات الاستثمارات الوطنية وتراجعت القطاعات الإنتاجية الأساسية بشكل عام والصناعات النفطية بشكل خاص بسبب الحروب التي دخلها العراق وما صاحبها من تخريب للبنية الارتكازية للاقتصاد الوطني، وما نجم عن ذلك من انخفاض في نمو الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدلات التضخم والبطالة، فضلاً عن تدهور سعر صرف الدينار العراقي ناهيك عن التخلف التقني، الذي واكب العملية الإنتاجية طيلة مدة الحصار الاقتصادي. الى جانب ذلك كله كان هناك تردي في مؤشرات التنمية البشرية من حيث ارتفاع معدل الوفيات وانخفاض معدلات الخصوبة وارتفاع وفيات الاطفال وانتشار الامية، وغيرها من الاحداث المعروفة التي وضعت العراق في مأزق اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي كان آخرها احتلال العراق في ٩ نيسان/ ٢٠٠٣، الامر الذي يستلزم المعالجة ووضع الحلول المناسبة لها.

## الفصل الثاني

### تأرجح التنمية بين التوجهات الجديدة والتحديات الاقتصادية القائمة

بعد سنوات مخاظ طويلة أمتدت لأكثر من عقدين من الزمن في حروب أقليلية وحصار دولي أنهكت الاقتصاد الوطني وشلّت آليات العمل فيه، جاء الاحتلال الاجنبي للعراق في ٢٠٠٣/٤/٩ ليضع هذا الاقتصاد في مسارات عمل جديدة-قديمة في حزمة من التوجهات القائمة على أقتصاد السوق والانفتاح على العالم الخارجي. وفي سلسلة من التغييرات الدراماتيكية المتسارعة للاحداث السياسية، بعد هذا التاريخ، وما ترتب عليها من أسقاط للنظام السياسي القائم على الشمولية والتخطيط المركزي، بدأت تسري، وبقوة، في مفاصل الاقتصاد الوطني مفاهيم تشكل حالة تغير جذري في مسارات التنمية عن ما كان سائداً ومعمولاً به.

هذه المفاهيم بقدر ما ترتبط بمراحل سابقة في العراق، خاصة قبل عام ١٩٥٨، كما في مفاهيم "الخصخصة" و"آليات السوق"، فانها تطرح أيضاً توجهات جديدة تنتظر الاقتصاد الوطني كما في "الفيدرالية" و"الإدارة اللامركزية" و"السلطات المحلية" و"منظمات المجتمع المدني". كل ذلك رسم ملامح مرحلة جديدة في آليات عمل النظام الاقتصادي في العراق ترتكز، فيما يتعلق باهتمامات هذا الكتاب، على أقتصاد السوق وما يترتب على ذلك من تغير في مجالات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ومغادرتها لآليات التخطيط المركزي الى تفعيل دور السلطات المحلية في تخصيص الموارد.

ان مرحلة ما بعد ٢٠٠٣/٤/٩ وبكل ما تتضمنه من تغييرات سياسية، ترتبت عليها متغيرات اقتصادية، تحمل بين طياتها ضرورة إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني في مجموعة من الاصلاحات البنوية لاقتصاد اعتمد ولسنوات طويلة على مسارات عمل قائمة على الملكية العامة لوسائل الإنتاج وهيمنة الدولة بمؤسساتها المركزية على كل مرافق عمل الاقتصاد الوطني. وبالتأكيد، فان هذه الاصلاحات لا تقتصر مديات التطبيق فيها على الفعل الاقتصادي المجرد بل تمتد أيضاً لمجموعة المكونات الاخرى

ذات الارتباط المباشر بهذا الفعل ومنها، وبشكل خاص، المنظومة الاجتماعية ذات العلاقة بالمحتوى الاجتماعي في السلوك والتصرف للانسان أزاء هذا النظام الاقتصادي الجديد وكيفية التعامل معه. وإذا كانت هذه المنظومة الاجتماعية، في الجانب الأكبر منها، تعتمد على أفرزات التطبيق على الفعل التنموي المتحقق، وهذا بالتأكيد يحتاج الى مرحلة زمنية قد تطول أو تقصر، وهي ليست من اهتمامات هذا الكتاب، فان تحليل المؤشرات الاقتصادية لمرحلة ما بعد التغيير قد يساعدنا في تلمس التوجهات الجديدة للاقتصاد الوطني مقارنة مع المراحل السابقة، وبما يدعم رسم الملامح الاستراتيجية له.

## المبحث الاول

### التوجهات الجديدة: العودة الى اقتصاد السوق والتعايش في إطار العولمة

قبل الدخول في عالم الإصلاحات الاقتصادية في العراق لا بد من الإشارة إلى مبررات إعادة الهيكلة والذرائع والطروحات الفكرية وراء الدعوة إلى الإصلاحات من أجل الوصول بالاقتصاد إلى الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة.

#### ١. نيسان 2003: احتلال اجنبي للعراق وتوجهات جديدة للاقتصاد الوطني

في أعقاب مواقف كويتية متعاقبة من اسعار النفط، اعتبرها العراق في حينه مضرة بمصالحه الاقتصادية، ومنها على سبيل المثال اتهام الحكومة العراقية للكويت بسرقة النفط عبر الحفر بطريقة مائلة وفي استعداد الكويت لخفض اسعار النفط في السوق العالمية، أقدم العراق على تبني عمليات عسكرية واسعة النطاق في أحتلال الكويت في ٢ آب ١٩٩٠. وقد نجم عن ذلك مواقف دولية مضادة للعراق ومطالبة باعادة الامور الى ما كانت عليه قبل الاحتلال، وقد قادت هذه المواقف الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا والتي لم تقتصر على الادانة في منظمة الامم المتحدة، وفرض حصار اقتصادي على العراق من قبل مجلس الامن الدولي فحسب، بل شنت هجمات عسكرية في عمق الاراضي الكويتية والعراقية وبالذات في مدينة بغداد، أدت الى انسحاب الجيش العراقي من الكويت في ٢٦/ شباط ١٩٩١<sup>(\*)</sup>، تكبد فيها العراق خسائر جسيمة في الرجال والمعدات مع تدمير للاساس الاقتصادي للدولة وتفكك اجتماعي خطير جعلت الاقتصاد الوطني في حالة من الانهيار والتفكك<sup>(\*\*)</sup>.

---

\* - قدمت إدارة "جورج دبليو بوش" (رئيس الولايات المتحدة الامريكية) عدداً من الإدعاءات الباطلة ضد العراق، بما في ذلك حصول العراق على اليورانيوم من النيجر وان العراق لديه أسلحة سرية في مختبرات و مقطورات ومرافق معزولة في جميع أنحاء العراق، ولم تثبت أياً من هذه الادعاءات، بل أثبت كذبه. ووافق العراق تحت ضغط من الولايات المتحدة والأمم المتحدة على السماح للمفتشين بالعودة إلى العراق في عام ٢٠٠٢، ولكن بحلول ذلك الوقت كانت إدارة بوش قد بدأت بالفعل في التحضير من أجل الحرب.

\*\* - وهي الحرب التي يطلق عليها ب حرب الخليج الثانية، تسمى كذلك عملية عاصفة الصحراء (Desert Storm) أو حرب تحرير الكويت (١٧ آذار إلى ٢٨ شباط/ ١٩٩١)، هي حرب شنتها قوات التحالف المكونة من (٣٤) دولة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية ضد العراق.

ويبدو ان هذه المواقف، كان مخطط لها مسبقاً لأحتلال العراق بعد شدة العقوبات الدولية التي استمرت قرابة (١٣) عام والتي أدت الى إضعاف العراق إلى درجة بلوغه مرحلة عدم القدرة في الدفاع عن نفسه<sup>(\*)</sup>. في ٢٠ آذار ٢٠٠٣<sup>(٩٢)</sup> أعلن الحرب من قبل امريكا وحلفاءها، وبالذات بريطانيا، أستخدمت فيه أراضي الكويت وبعض دول الخليج كقاعدة لانطلاق هذه الدول في عملياتها العسكرية ضد العراق وإسقاط النظام القائم فيه، وقد تحقق احتلال بغداد في ٩/٤/٢٠٠٣، حيث اعتبر العراق دولة محتلة بموجب قرار مجلس الأمن المرقم ١٤٨٣ في ١٤/٥/٢٠٠٣. واستمرت هذه المرحلة حتى جلاء القوات الامريكية، وقبلها القوات الحليفة، من الاراضي العراقية بموجب اتفاقية الانسحاب الامريكي في ٢٠١١/١٢/٣١.

وما ان أستقر الوضع وعلن عن تغير النظام السياسي واحتلال العراق، وانتشار القوات الاجنبية في ربوع العراق من أقصاه الى اقصاه، في ١٥ نيسان/٢٠٠٣، حتى بدأت ملامح مرحلة جديدة في العراق، هي في جوهرها عودة الى اجواء ما قبل ١٩٥٨، في ابعادها الاقتصادية مع فارق الاحتلال الاجنبي المباشر، بالامس البريطاني واليوم الامريكي-البريطاني، حيث استقرت القوات الامريكية في وسط وشمال العراق والبريطانية في جنوبه في البصرة، مع مشاركة دول اخرى اهمها اليابان في المثنى وايطاليا في محافظة ذي قار وكندا وبولونيا في محافظة واسط وغيرها.

\*\*\* - أثناء ولاية الرئيس الأمريكي "بيل كلنتون" استمرت الطائرات الأمريكية في مراقبتها لمنطقة حظر الطيران في شمال العراق، تمثلها حالياً منطقة كردستان العراق، واصدرت الإدارة الأمريكية في أكتوبر ١٩٩٨ "قانون تحرير العراق" الذي كان عبارة عن منح (٩٧) مليون دولار لقوى "المعارضة الديمقراطية العراقية".

<sup>٩٢</sup> - بدأت عملية غزو العراق في ٢٠ آذار ٢٠٠٣ من قبل قوات الائتلاف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية. شكلت القوات العسكرية الأمريكية والبريطانية نسبة ٩٨% من هذا الائتلاف. ولقد تسببت هذه الحرب بأكبر خسائر بشرية في المدنيين في تاريخ العراق وتاريخ الجيش الأمريكي منذ عدة عقود. انتهت الحرب رسمياً في ١٥ ك/٢٠١١ بإنزال العلم الأمريكي في بغداد.

## 1-1 التغيرات والتحولات السياسية في العراق: إعادة هيكلة الدولة والتداول السلمي للسلطة

ان ما حدث من احتلال بغداد في ٩ نيسان ٢٠٠٣، هو تغيير شامل وجذري طال كل المجالات السياسية والامنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كانت باكورتها في موجة غير متوقعة من التخبط وفقدان السيطرة ترتب عليها صفحات من التدمير والنهب والفوضى العارمة التي اجتاحت مرافق الحياة كافة، خلال الايام الاولى للسقوط، انعكست لاحقاً على منظومة القيم والقواعد العامة للمجتمع. ومن ثم فان ما حدث اكبر واعمق بكثير من مجرد تحولات تطلبتها أو فرضتها ضرورة تطور المجتمع والبيئة الداخلية بشكل عام او البيئة الخارجية نتيجة للتفاعلات التي عادة ما تحدث بين العناصر المختلفة في بيئة ما أو بين البيئات المختلفة، إيجابية كانت أو سلبية. ان طبيعة هذا التغيير قائم على العامل الخارجي الذي قام به، ومن ثم في التحولات التي شهدتها البيئة الداخلية وجعلتها اكثر تعقيداً واضطراباً وخطورة، بعد ان تمكنت من استغلال وتطويع العوامل الداخلية الدافعة للتغيير وتوظيفها لتحقيق مصالحه بالدرجة الأساس. كان من المفترض ان ينصب هذا التغيير على السلطة السياسية بالدرجة الاساس كهدف رئيسي، وتتبعه، وبالنتيجة، أحداث سلسلة من التغيرات والتحولات في معظم ان لم يكن كل المجالات الاخرى بدءاً بالسياسي منها. هذا الى جانب عدم إمكانية اجراء تغيير شامل دفعة واحدة، ناهيك عن ان ليس كل شئ ينبغي تغييره بالضرورة مثل الدولة بصفقتها مؤسسة وليست نظاماً.

ولكن الذي حدث هو ما لا يمكن توقعه من تفكيك للدولة ومؤسساتها وتدمير بناها التحتية وهاكلها الارتكازية ونهب وحرق سجلها التاريخي والثقافي والحضاري الانساني، وإعادة تشكيلها وفقاً لرؤية وإدراك خارجي بهدف تحقيق مصالحه على المدى البعيد وليس مصلحة العراق وشعبه<sup>(٩٣)</sup>.

<sup>٩٣</sup> - د. نبيل محمد سليم، "التغيرات السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣"، جريدة الصباح اليومية، ع ١٥٤٣ في ٢٢  
ت ٢٠٠٨/٢.

ان سيادة التأثير الخارجي على الاحداث جاء كنتيجة منطقية في عجز العوامل الداخلية على أحداث التغيير المنشود، اما بسبب فشل الداخل في تحديد الاهداف واجبة التغيير أو/و لطبيعة النظام السياسي أصلاً، والتي اساء بها استخدام سلطاته والقيم التي كرسها في المجتمع والتي تتنافى مع مصالحه واهدافه.

لقد طرحت مفاهيم جديدة مخالفة بل ومعارضة مع ما كان يتداوله الشعب العراقي طيلة ثلاث عقود ونيف من مفاهيم في القومية العربية، وفي الاشتراكية، وشعار القائد الضرورة، والنشاط المكثف في التصنيع العسكري وغيرها من تلك التي حاول "حزب البعث العربي الاشتراكي" تجذيرها في المجتمع العراقي طيلة مدة حكمه لهذا البلد، بل كانت قمة ذلك في إعادة رسم الخارطة السياسية في ظهور احزاب كانت الى وقت قريب جداً محظور التعامل معها أو حتى النطق بها بموجب القوانين، كما هو الحال مع "حزب الدعوة" أو "الحزب الشيوعي" وغيرها ممن بددت تظهر وبوضوح بعد الاحتلال. ولاول مرة في العراق تجسدت حقيقة "اقليم كردستان" وتحوله من منطقة للحكم الذاتي للکرد في العراق الى اقليم يضم ثلاث محافظات هي دهوك واربيل والسليمانية، وهي حالة جديدة لم يألّفها الشعب العراقي على الخارطة السياسية-الإدارية للعراق.

وبرزت مفاهيم اللامركزية الإدارية، والدولة الاتحادية ودور السلطات المحلية في البناء الجديد للدولة، وكذا شهد العراق، آليات عمل جديدة في العمل السياسي تقوم على التداول السلمي للسلطة بعد مراحل زمنية متعاقبة منذ "الجمهورية الاولى" في ١٤ تموز ١٩٥٨ ولغاية ١٧ تموز ١٩٦٨، في سلسلة من اعمال العنف والصراع السياسي-العسكري في الاستيلاء على السلطة، انتهت بولادة ما يمكن ان يطلق عليه بـ "الجمهورية الثانية" في ١٧ تموز من عام ١٩٦٨، والتي أمتازت بسيطرة الحزب الواحد وسيادة النمطية في التفكير والمركزية المقيتة في إدارة الدولة حتى (٩) نيسان عام ٢٠٠٣، لتتشكل مرحلة مغايرة تماماً لما قبلها في سيادة تأثير العامل الخارجي في أجراء عملية التغيير الجذري في ملامح مرحلة جديدة نطلق عليها "الجمهورية".



الثالثة في العراق. هذه الجمهورية تستند على الحرية ومفهومها التطبيقي في الديمقراطية، وفي التداول السلمي للسلطة وسيادة خاصية "المشاركة" والتفاعل مع الآخر بكل ما يتضمنه ذلك من تنوع الرأي والتعددية الحزبية.

لقد حدث هذا التغيير ليس على مستوى النظام السياسي فحسب وإنما شمل مختلف جوانب الحياة في سلسلة اجراءات متعاقبة ومتسارعة من قبل المحتل الامريكي، عن طريق مجموعة مستشاريه في مجالات الحياة المختلفة، كان لها تأثيرها الكبير في مسار بناء الدولة في العراق، يأتي، ربما في مقدمتها، حل الجيش العراقي وما يرتبط به من وحدات عسكرية خاصة، وبناءه من جديد وتحت إشراف الجيش الامريكي مباشرة، اضافة الى كافة الاجهزة الامنية والمخابرات العراقية وإعادة هيكلة الشرطة ووحداتها المتنوعة وتنظيم عملها. وإذا كان الجانب العسكري قد تم التعامل معه مباشرة من قبل المحتل الامريكي، فإن الجوانب الاخرى في مؤسسات الدولة المختلفة قد تم التعامل معها بشكل غير مباشر عن طريق المستشارين الامريكان في كل وزارة من وزارات الدولة في إعادة هيكلتها و تحديد مسؤوليها من مدير عام فما فوق. كما حدث ذلك في اعتماد اسلوب "الانتخابات" في اختيار القيادات الميدانية، في الجامعات العراقية، كما حدث في جامعة بغداد خلال شهري نيسان ومايس/ ٢٠٠٣، في اختيار عمداء الكليات ورئيس الجامعة ومساعديه. وقد شمل ذلك معظم الوزارات خلال مدة زمنية تراوحت بين اربعة الى ستة اشهر تم خلالها، أيضا، إعادة هيكلة الدولة مؤسساتياً، كظهور وزارات جديدة مثل وزارة العلوم والتكنولوجيا، وزارة الهجرة والمهجرين، وزارة حقوق الانسان، منظمات المجتمع المدني، شؤون المحافظات. والغاء الكثير من المؤسسات ذات العلاقة بـ "مجلس قيادة الثورة" مع الغاء وزارتي الاعلام والدفاع، بما في ذلك الغاء الخدمة العسكرية الالزامية<sup>(٩٤)</sup>.

<sup>٩٤</sup> - للاطلاع على التوثيق التاريخي لهذه التشكيلات والقرارات، انظر: حرب، طارق؛ "التطور الوزاري في العراق-دراسة قانونية تاريخية"، دار ميزوبوتاميا، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٢١ صعوداً.

وفي ذات السياق، وفي ٢٨/٦/٢٠٠٤، تم تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة من قبل الحاكم الأمريكي "بول بريمر" وانتهاء مهام مجلس الحكم<sup>(\*)</sup>. وفي ٣ مايس ٢٠٠٥ مارس العراقيون اول انتخابات لهم، بعد الاحتلال، في اختيار "الجمعية الوطنية الانتقالية" التي انبثقت عنها "الحكومة العراقية الانتقالية"، والتي كانت من اهم مهامها:

1. أجراء الانتخابات لاختيار برلمان وحكومة دائمة لمدة (4) سنوات قادمة؛
2. التصديق على مسودة الدستور الجديد للعراق.

وفي ١٥/١/٢٠٠٥ صوت العراقيون على مشروع الدستور الجديد وبنسبة (٧٨%) لصالح الدستور، واصبحت الخطوة المقبلة اجراء انتخابات برلمانية في البلاد، والتي جرت فعلاً في ١٥ ك٢/٢٠٠٥. وقد تم اختيار (٢٧٥) عضو في "مجلس النواب العراقي"، وهي التسمية الجديدة للجمعية الوطنية الانتقالية. وقد تولى هذا المجلس، وحسب ما جاء في الدستور، تشكيل اول حكومة عراقية منتخبة في ٢٢ نيسان/٢٠٠٦، لمدة (٤) سنوات قادمة<sup>(٩٥)</sup>.

وشهد العراق هياكل ومؤسسات وادارات عديدة قامت بصنع القرار السياسي ليس على المستوى النظري وحسب بل وعلى المستوى العملي والتطبيقي، بعد ان كانت تتركز في مؤسسة واحدة، قبل عام ٢٠٠٣، وهو ما كان يطلق عليه بـ "مجلس قيادة الثورة" والذي كان يرتبط مباشرة برئيس الجمهورية، وهو الذي كان يمتلك جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

هذا التنوع في المشهد السياسي في العراق، بعد عام ٢٠٠٣، اضافة الى ممارسة حرية الانتخاب في تشكيله، ساهم وبشكل مباشر في إعطاء تصور اولي بانتهاء مرحلة تاريخية قائمة على المركزية المفرطة والحكم الشمولي الى مرحلة تاريخية جديدة تستند

---

\* تم تشكيل هذا المجلس من قبل الحاكم الأمريكي بموجب الامر رقم (٦) في ١٣/٧/٢٠٠٣ واستمر لغاية تشكيل الحكومة المؤقتة في ٢٨/٦/٢٠٠٤، وكانت مهامه مساعدة سلطة الاحتلال على إدارة شؤون الدولة، خلال المرحلة الانتقالية اعلاه.

<sup>٩٥</sup> - العلاف، د. ابراهيم خليل، " صنع القرار السياسي في العراق"، جريدة الصباح اليومية/ملحق الصباح الاقتصادي،/آفاق استراتيجية، ع١٦١٨ في ٧ آذار/٢٠٠٩.

على الديمقراطية والتعددية السياسية في إدارة شؤون البلاد، من خلال التداول السلمي للسلطة ومن خلال المؤسسات الآتية:

- السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب العراقي: مع وجود هيئات تشريعية لامركزية، بموجب الدستور، تتمثل في مجالس المحافظات غير المنتمية الى اقليم، ومجلس أقليم كردستان (برلمان الاقليم).
- السلطة التنفيذية ممثلة بـ "مجلس الوزراء"، ورئيس الوزراء.
- السلطة القضائية ممثلة بـ "مجلس القضاء الاعلى" والمحكمة الاتحادية.

اما منصب رئيس الجمهورية، فقد عُد منصب شرفي، يمثل سيادة البلاد ورمز وحدة الوطن، ويتم انتخابه من قبل مجلس النواب، وله صلاحيات محددة بموجب الدستور، إذ ان السلطة الفعلية في العراق اصبحت بيد مجلس الوزراء ورئيس الوزراء، الذي تتم المصادقة على ترشيحه من قبل مجلس النواب، على ضوء تكليف رئيس الجمهورية له استناداً الى نتائج الانتخابات العامة.

## ٢-١ الخروج من اقتصاد الحرب وسياسة التقشف

مرت على العراق حروب دامت قرابة ثلاثة عقود من الزمن منذ العام ١٩٨٠، تخللها حصار اقتصادي دولي شامل منذ عام ١٩٩٠، أدت إلى الدمار والهلاك وإلحاق الخراب بالبنية الاقتصادية والاجتماعية وإيقاف عجلة التنمية، وعزل العراق عن محيطه الاقليمي والدولي. ولذلك تم السعي الجاد بعد عام ٢٠٠٣ على اخراج العراق من هذه العزلة الدولية وإعادة النظر في العقوبات الدولية المفروضة على العراق، ومن اهمها اخراج العراق من البند السابع من ميثاق الامم المتحدة (\*). أن النتائج التي ترتبت على

---

\* - منذ عام ١٩٩٠ وخاصة بعد غزو القوات العراقية للكويت كثر استخدام البند السابع في القرارات الخاصة بالعراق، ومنذ صدور قرار مجلس الامن ٦٦١ في ٧/٨/١٩٩٠، صدر ما يزيد على ٦٠ قراراً، واستمرت القرارات إلى ما بعد استعادة الكويت، وكل القرارات كانت ضمن البند السابع الذي يجيز استخدام القوة العسكرية في حالات تهديد السلم والإخلال به، وهي تتضمن صفة القسرية في التطبيق. وتعتبر القرارات الصادرة بموجب البند السابع قرارات ملزمة وجب على الاطراف تنفيذها، بدءاً من قطع العلاقات السياسية وقطع الصلات الاقتصادية وخطوط الهاتف والتلغراف والبريد انتهاء بالتدخل العسكري الجوي أو البحري

تطبيق هذا البند كانت من المساواة على الشعب العراقي، وخاصة في مجالي الغذاء والدواء، في حصار دولي شامل بعد استخدام كافة صفحات القوة العسكرية ليس فقط في اخراج العراق من الكويت، وانما ايضا في تدمير امكانياته الاقتصادية في جوانبها المختلفة، بالإضافة الى قدراته العسكرية.

ان التردّي السريع للاقتصاد العراقي الذي لحق ببنائه الاساسية وتدهور مستويات النشاط الاقتصادي، وما تعرض له العراق من خسائر اقتصادية جراء الحروب والحصار وما نجم عنه من تصدع في البنى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٩٦)</sup>، أثقل كاهل العراقيين. وبالرغم من تدارك الأمم المتحدة للمخاطر الانسانية المترتبة على تطبيق هذه القرارات في التطبيق اللاحق لبرنامج "النفط مقابل الغذاء" عام ١٩٩٦، إلا انه لم يمنع من انتشار الفقر وارتفاع معدل البطالة وشيوع ظاهرة الاستجداء في الشوارع، مما اضطر الدولة ازاء ذلك الى رفع شعار النقشف وتوفير الحد الأدنى من مستلزمات الحياة من المواد الغذائية عن طريق البطاقة التموينية، وما ترتب على ذلك من انخفاض حاد في المعروض السلعي مقابل الزيادة في الطلب نجم عنه ارتفاع حاد في الاسعار وتردّي في مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. كما ان المدة التي شهدت انهيار النظام الدكتاتوري ومؤسسات الدولة، بعد عام ٢٠٠٣، أدت الى تفجير التناقضات الاجتماعية والسياسية بشكل حاد، والذي كان له الاثر الكبير على توجهات التنمية والتطور الاقتصادي نتيجة لـ:

لاستعادة السلم والامن. باستثناء قرار واحد وهو ٦٨٨ الذي يضمن تأمين حقوق الإنسان السياسية والإنسانية لجميع المواطنين والكف عن الإبادة والقمع الذي كان يمارسها النظام السابق بحق أبناء الشعب العراقي. وأخطر القرارات الملزمة التي صدرت بحق العراق هو قرار ٦٧٨ الصادر بتاريخ ٣/نيسان (ابريل) ١٩٩١ ويعتبر أخطر القرارات كلها، حيث احتوى هذا القرار على (٣٤) مادة كلها وضعت العراق أمام خطر البند السابع، فكان العراق تحت الوصاية الأمريكية تحت مظلة الأمم المتحدة وفق قرار مجلس الأمن الدولي ١٤٨٣ في مايس/ ٢٠٠٣.

<sup>٩٦</sup> -الجلبي، سوسن وصادق التميمي، "أثر الحصار الاقتصادي في الجوانب النفسية والاجتماعية للأطفال في العراق"، دراسة ميدانية، الجمعية العراقية لدعم الطفولة، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٤.

- تردي الوضع الأمني وتفاشي الفساد المالي والإداري، كانا عاملين رئيسيين في إيقاف عملية التنمية وتراجع كفاءة جميع القطاعات.
- يعاني الاقتصاد العراقي اصلاً من أزمة بنيوية تستدعي معالجات وإصلاحات جذرية ذات بعد اقتصادي-اجتماعي.
- اعتماد الاقتصاد العراقي اساساً على الربيع النفطي، مقابل انحسار القطاعات الإنتاجية الأخرى، وبما يؤثر على موارده المالية، كون النفط سلعة خاضعة لتقلبات السوق العالمية.
- تراجع الإنتاج الزراعي في بلد مثل العراق تتوافر فيه امكانيات واعدة للنشاط الزراعي، واعتماده على الاستيراد في اشباع حاجاته الغذائية، أدى الى انخفاض معدل الإنتاجية لهذا القطاع المهم، الذي يشكل احدى اهم الركائز الاقتصادية.
- عسكرة القطاع الصناعي في تحويل جل طاقات المشاريع الصناعية الكبرى لتلبية حاجات النظام وخدمة آلتة العسكرية على حساب اشباع الحاجات المدنية السلمية للمواطنين، والتي تعرضت في اغلبها الى الدمار خلال الحروب او الى الاغلاق اثناء فترة الحصار، وكذلك الصناعات الاستهلاكية، وما نجا منها أجهز عليه الانفتاح التجاري وحرية الاستيراد.
- نتيجة لتردي الأوضاع الأمنية واشتداد أزمة القطاعات الإنتاجية وتردي مستوى الفعاليات الخدمية، وتراجع دور الدولة الاقتصادي والتنظيمي، كل ذلك أدى الى ظهور قطاع واسع من أنشطة اقتصاد الظل غير المحكوم بضوابط وتشريعات مستغلاً فيه الأوضاع المتردية للبلد الأمنية، السياسية، الاقتصادية... الخ، والتي كانت في معظمها نشاطات غير مشروعة.
- إن الحروب والحصار والانعزال عن العالم والنظام المركزي الذي حكم العراق منذ عام (١٩٦٨) ولغاية عام (٢٠٠٣)، وبعد عام ٢٠٠٣ جاء الاحتلال الاجنبي والنهب والسلب والقتل وفقدان الأمن والاستقرار وتذبذب النظام السياسي وضعف الدولة وغيابها في معظم الأحيان، كل هذا أدى إلى تراجع

جميع المؤشرات الاقتصادية والبشرية والاجتماعية إلى مستويات تعتبر الأوطئ بين دول المنطقة.

طفت كل هذه المشاكل إلى السطح لمرة واحدة بعد نيسان عام ٢٠٠٣، وبدأ الحديث عن البطالة، التضخم، الديون، انهيار البنية التحتية، الفساد المالي والإداري وغيرها من المشاكل وصار لزاماً على الحكومات المؤقتة والانتقالية وبعدها الدائمة أن تضع الحلول لكل هذه المشاكل مع ما تواجهه من تدهور امني وعدم استقرار سياسي وضعف الجهاز الإداري الحكومي. ولذلك سعت هذه الحكومات الى توفير ما امكن من السلع الغذائية والمواد الاستهلاكية المعمرة والدائمة في الاسواق من خلال فتح منافذ الاستيراد وبدون قيود، ووضع سلم جديد للرواتب مستفيدة من اطلاق امكانات تصدير النفط العراقي، وطبعاً، حسب الامكانات الفنية المتاحة، بعد احتلال العراق في ٩/٤/٢٠٠٣. وانطلاقاً من هذا التاريخ، بدأت تتخذ الاجراءات تدريجياً في إخراج العراق من دوامة العوز وسياسة النقشف "وشد الحزام على البطون" في سلسلة من التحولات الاقتصادية استناداً الى رواج افكار جديدة تستند الى النموذج الغربي في تحرير الاقتصاد الوطني من هيمنة الدولة وسيطرتها المركزية على كافة مرافق الحياة. وفي ضوء ما تقدم تأتي أهمية إعادة تأهيل الاقتصاد العراقي وموجبات تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي في سبيل إعادة تأهيله من الأولويات الضرورية لتحقيق التقدم الاقتصادي.

### ١-٣ التحولات الاقتصادية: رغبة في الإصلاح وتجاوز أخطاء الماضي

منذ عام ١٩٥٨، سعت الحكومات العراقية المتعاقبة على تجذير الملكية العامة لوسائل الإنتاج في تعزيز دور مؤسسات الدولة، كقطاع عام، في قيادة وإدارة كافة العمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع العراقي. لقد أفرزت هذه السياسة قطاع عام (اطلق عليه قطاع أشترافي في بعض السنوات) مهيمن على مجمل فعاليات الاقتصاد الوطني، الصناعية منها والتجارية بما في ذلك الخدمات الاجتماعية المتنوعة التعليمية منها والصحية حتى شمل ذلك النواحي الثقافية والترفيهية والسياحية،

ولم يترك للقطاع الخاص إلا النزر اليسير في بعض الجوانب التي تسمح بها هذه السياسة والتي تتفاوت مدياتها بين مدة زمنية وأخرى. وقد تعاضد دور القطاع العام بعد تأميم عام ١٩٦٤ لبعض المشاريع والفعاليات الصناعية، وكذلك تأميم عمليات النفط خلال عام ١٩٧٣<sup>(\*)</sup>، والتي كان من نتائجها تقليص دور الاستثمار الخاص وتحجيم نشاطه بفعل التخوف من قرارات جديدة تنسجم مع سياسة الدولة في ترجيح هيمنة الدولة على الاقتصاد الوطني. ورغم بعض المحاولات، وخاصة منذ منتصف الثمانينات، في إعطاء فسحة للقطاع الخاص، إلا انه بقي دوراً محدوداً ومتذبذب بسبب فقدان الثقة وعدم توفر البيئة الملائمة للاستثمار. وإذا ما استثنينا القطاع الزراعي، فان ظروف الملكية فيه بقيت أسيرة لإدارة القطاع العام، صحيح ان قوانين الإصلاح الزراعي حظيت بقبول اجتماعي واسع، إلا ان حقيقة الامر هو ان هذه القوانين اقتصرت في اهميتها على تفتيت الملكيات الكبيرة الى ملكيات صغيرة، وبالتالي فهي تقع تحت يافطة القطاع الخاص، ولكن الحقيقة هي ان الزراعة وبكل ما تتضمنه من فعاليات وانشطة هي تحت سيطرة الدولة سواء في التسويق أو في توفير وسائل الإنتاج بما في ذلك تحديد اسعار المحاصيل الزراعية.

ان سيادة النظام الشمولي في الاقتصاد العراقي، طيلة الاربع عقود الماضية، لم يقتصر في تأثيراته على ملكية وسائل الإنتاج فحسب بل امتد ايضا في أفراز سلوكيات محددة تمثلت بثقافات استهلاكية قائمة على الاتكالية على الدولة في كل شيء. ولم يقتصر ذلك على سلوكيات اصحاب رؤوس الاموال في التوجه نحو النشاطات والفعاليات التي تدر الربح السريع بعيداً عن المخاطرة، فحسب بل أمتد ايضا على مستوى سلوكية الفرد في تعامله مع مفردات الحياة اليومية، في تلاشي وربما انعدام الحرص على المال العام وظاهرة التبذير والاسراف في التعامل مع ممتلكات الدولة<sup>(\*)</sup>.

ان التغيير الذي حدث في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بقدر ما جاء بفعل عوامل خارجية، فان حتمية التطور التاريخي للمجتمعات في الانتقال الى مرحلة جديدة من

\* - انظر الفصل الاول/ المبحث الاول/ ٢ من هذا الكتاب.

\* - انظر المبحث الثاني-الفقرة (٢-٣) من هذا الفصل.

الانفتاح على العالم الخارجي والتفاعل مع المعاصرة، كانت من العوامل الرئيسية التي ساهمت في انجاز هذا التغيير. ولكن ما يؤخذ على هذا التغيير، انه حدث، على الأقل، بين ليلة وضحاها، حيث بدت تطرح مفاهيم جديدة تكاد ان تكون غائبة أو مغيبة عن الجيل الحالي، من باب حقوق الانسان، والديمقراطية، واحترام الرأي والرأي الآخر، والدولة الاتحادية، واللامركزية في الحكم... كلها مفاهيم شعر الانسان العراقي برغبة في التعامل معها بعد سنوات طويلة من "شخصنة العمل السياسي" و"الانقياد الاعمى" للقائد الضرورة، والانفراد السياسي في حكم الحزب الواحد. وبدت تسري في جسد المجتمع العراقي أنماط سلوكية من نوع المسؤولية الاجتماعية في تصحيح دور الفرد في المجتمع وانتقاله من موقف المتفرج الى موقف المتفاعل مع الاحداث، حيث ظهرت منظمات للمجتمع المدني تساهم في بث الوعي الثقافي والاجتماعي وتسيير دور الافراد في بناء المجتمع، والضغط على متخذ القرار باتجاه المصلحة العامة. وبالمقابل، انتشرت مظاهر غريبة مستوردة في سلوك الشباب قائمة على تقليد مظاهر السلوك الغربي ساعده في ذلك ظهور وسائل الاتصال الحديث، واغرقت السوق العراقية بمختلف السلع والخدمات دون ضوابط أو قيود في الاستيراد، بما في ذلك تخفيض الرسوم الكمركية الى (٥%) ولكافة السلع والبضائع، حتى اصبحت السوق العراقية تعج بالسلع الرديء ومن مختلف المناشئ.

في خضم كل هذه التغييرات والتناقضات، سادت الوسط السياسي التصريحات المتنوعة في التوجهات الاقتصادية الجديدة لنظام الحكم في العراق، والتي كانت تتمحور حول ضرورة اجراء اصلاح الاقتصادي في التحول نحو سياسة اقتصاد السوق وبكل ما يتضمنه من علاقات إنتاجية قائمة على اولوية الاستثمار الخاص. ان جوهر هذه السياسة اعتمدت على تأثير المنظمات الدولية في الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال، وبالذات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي<sup>(٩٧)</sup>، للتحول الاقتصادي من أسلوب

<sup>٩٧</sup> - مؤسسات مالية نقدية تابعة للأمم المتحدة، فالصندوق ذو موارد معينة هدفه تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول من خلال القرض القابل للتجديد لإمكانية تدوير رأسماله سواء كانت قروض قصيرة الأجل ام متوسطة الأجل (٥ سنوات)، لمساعدة البلدان النامية في التغلب على العجز في موازين المدفوعات. وهذه الشرطية



التخطيط المركزي والنظام الشمولي في التحكم بأغلب النشاطات الاقتصادية الى النظام الاقتصادي القائم على آليات السوق وتفعيل دورها في النمو الاقتصادي وقيادة الاقتصاد العراقي، مع السعي الجاد على قيام نظام حكم ديمقراطي لإدارة شؤون البلاد. ان ممارسة العراق لنظام حكم ديمقراطي يعد تحولاً مساعداً نحو الإصلاح الاقتصادي، كون النظام الديمقراطي يكون موضع ثقة من قبل المجتمع الدولي، كما انه عامل مشجع مهم للمستثمرين الخارجيين والمحليين، إذ تزداد ثقتهم بسيادة القانون وعدم التفرد بالقرارات الاقتصادية والسياسية، والتي تكون مصدر قلق للمستثمرين حيث يحتاج المستثمر الى بيئة سياسية مستقرة، ولا تخضع لأهواء متغيرة. اذن التغيير الحاصل في نوع نظام الحكم من الشمولي الى الديمقراطي التعددي في العراق حافز لانفتاح العالم تجاه العراق، لذا فان هذا التحول يعد خطوة مهمة جداً نحو الإصلاح السياسي والاقتصادي وتهيئة السوق العراقية وتحسين بيئتها لاستقبال الاستثمار ولتشجيع وطمأنة القطاع الخاص للعمل في مفاصل الاقتصاد الوطني.

## ٢. الإصلاح الاقتصادي واعتماد آلية السوق: بين الانفتاحية وخصائص المرحلة الانتقالية

شهد الاقتصاد العراقي، بعد عام ٢٠٠٣، جملة من الإصلاحات في مجمل سياساته الاقتصادية لما لها دور في تحقيق التطور الاقتصادي، فهي المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي وكذلك للتخلص من المشاكل التي نشأت بفعل سياسات النظام الشمولي، وخاصة أزمة الديون الاجنبية. وفي اغلب الحالات لم يستطع العراق تخفيف أزمة الديون إلا باللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية وعقد اتفاقات مع صندوق النقد والبنك الدوليين والبحث عن تسويات ضرورية مع نادي باريس، لتجاوز الاختناقات الآنية،

---

في منح القروض تتيح له فرص "تدابير معينة" مصاغة من قبله، فهو ليس منظمة لمساعدة الدول النامية في منح قروض تنموية، كما هو حال البنك الدولي الذي يقوم بمنح قروض طويلة الأجل (قابلة للاستثمار)، تمارس فيه الولايات المتحدة الامريكية فرض سياستها الاقتصادية تجاه الدول، بحكم مساهمتها في ٢١% من راس مال البنك. انظر: الكناني، د. كامل، "الخصخصة؛ المفهوم وامكانيات التطبيق في العراق: مصدر سابق، ص ٣٢.

والمتمثلة وبشكل خاص بالمديونية الخارجية في خضوعها الى نصائح هاتين المنظمتين الدوليتين، والتي تتضمن القبول ببرامج للإصلاح الاقتصادي<sup>(٩٨)</sup>، وهي وإن كانت مؤلمة في بعض أجزائها، فهي تدور حول برامج "للتثبيت والتكيف" وكأنها "شر لابد منه" أو علاج مر يجب تجرعه في إطار من إعادة الهيكلة الرأسمالية ( Capitalist restructuring)<sup>(٩٩)</sup> باتجاه تطبيق آليات عمل نظام السوق في الاقتصاد العراقي.

## ٢-١ مفهوم وضوابط تطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادي

ان المفهوم العام لسياسة الإصلاح الاقتصادي يمكن يعني أي إجراءات تتخذها الحكومة تساهم في تشكيل سلوك النشاط الاقتصادي على أساس آليات السوق الحر، ويمكن أن تتراوح هذه الإجراءات من تحرير الأسعار في قطاع معين ولسعة معينة إلى بيع وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص أو ما يطلق عليه بـ"الخصخصة". ونرى أن عملية الإصلاح الاقتصادي تتضمن، أيضاً، تغيرات جذرية في منهج الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي بحيث تشتمل هذه السياسة على ديمقراطية سياسية وحرية اقتصادية تؤدي إلى تغيير في سلوك الأفراد ووحدات الإنتاج والخدمات لتطبيق سياسة جديدة قائمة على الابداع والتطور ومنافسة الآخر، إذ ان نجاح سياسة الإصلاح والتحرر الاقتصادي أو فشلها يعتمد الى حد كبير على قدرة وكفاءة الجهاز السياسي في الدولة والكوادر الفنية المتخصصة التي تقود وتتولى عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لانها تفضي الى توازنات جديدة تستخدم معايير آليات السوق الحر وزيادة الأهمية النسبية للملكية الخاصة والقطاع الخاص في المجالين الإنتاجي

<sup>٩٨</sup> - الحمش، منير، " العولمة ودولة الرفاهية الاجتماعية في الدول المتقدمة صناعياً والدول النامية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥.

<sup>٩٩</sup> - لا يقتصر مفهوم إعادة الهيكلة الرأسمالية على برامج "التكيف الهيكلي" (Structural adjustment) التي تتم في إطار اتفاقات بين الحكومة وقطبي النظام المالي العالمي؛ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وهو يعني التكيف أو التواءم مع متطلبات المراكز القوية للنظام الاقتصادي العالمي وعن طريق التدخل المباشر للصندوق والبنك. حول هذا الموضوع انظر: فرجاني، د. نادر، "العولمة والتنمية المستدامة" مدير مركز المشكاة للبحث، مصر، ٢٠٠١. [www.almishkat.org](http://www.almishkat.org).

والخدمي. كما تعتمد أيضا على مدى استجابة شرائح المجتمع المختلفة المستفيدة من القطاع الحكومي والعام للتغيير والتحول نحو الخصخصة واستخدام آليات السوق. إن نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي إنما يرتبط، في جزء كبير منه، بالحكمة والفطنة في كيفية التنفيذ خاصة من حيث السرعة والتعاقب والعناية بالآثار السلبية في الجانب الاجتماعي، فجملة البرامج تعنى تضحية بالحاضر من أجل رفاه موعود في المستقبل. ومن الطبيعي أن يشارك المتحملون لعبء التضحية في حوار مسئول حول تلك البرامج، وأن الشرط الرئيسي للإصلاح الاقتصادي هو الاستقرار الاقتصادي مع الوفاق الاجتماعي.

والإصلاح الاقتصادي ضرورة لا غنى عنها ويقوم في جوهره على إن يحكم السوق وآلياته وحدة سعرية واحدة تحقق التوازن بين العرض والطلب، وتحدد التوازن بين الأجور والأسعار على أسس صحيحة وحقيقية، وتقرض على المجتمع تغيير سلوكياته وترشيد استهلاكه وكل ذلك في إطار تغيير شامل في الهياكل الاقتصادية وقيام قطاع أعمال وخاص استثماري يتم توفير كل إمكانيات النمو له.

ومن بعض الملاحظات على مفهوم سياسة الإصلاح الاقتصادي يمكن إيجازها بما يلي:

- أن مجال سياسة الإصلاح الاقتصادي يجب أن يتسع حسب أولويات منطقية وبعلاقات وبتشابك وبترباط مدروس وبنسق متكامل ومنطقي، حيث أن الإسراع بعملية الإصلاح الشامل بدون تمهيد أو إعداد كاف يمكن أن يحقق نتائج غير مرضية. لذلك يجب تحديد نطاق ومجال وخطوات الإصلاح بتأن وتدبر.
- طالما أن عملية الإصلاح الاقتصادي متغيرة ومتطورة فإنها يجب أن تستخدم أدوات ومعايير مرنة ديناميكية تتناسب مع المد والجزر والتفاعل الذي يحدث في عملية الإصلاح والذي يتأثر بطبيعة الحال بالظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي توجد في كل مرحلة من مراحل التنمية.

- ان اجراءات الاصلاح الاقتصادي لا يمكن ان ينظر اليها وكأنها "حلول سحرية تحقق النمو ومن ثم التنمية" (١٠٠)، إذ ان نجاح سياسة الإصلاح والتحرر الاقتصادي أو فشلها يعتمد الى حد كبير على قدرة وكفاءة الجهاز السياسي في الدولة والكوادر الفنية المتخصصة التي تقود وتتولى عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، والى توازنات جديدة تستخدم معايير آليات السوق الحر وزيادة الأهمية النسبية للملكية الخاصة والقطاع الخاص في المجال الإنتاجي والخدمي. كما تعتمد أيضا على مدى استجابة شرائح المجتمع المختلفة المستفيدة من القطاع العام للتغيير والتحول نحو الخصخصة واستخدام آليات السوق.

الأدوات الأساسية لسياسة الإصلاح الاقتصادي: يمكن حصر سبعة أدوات رئيسية انتهجت في سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول:

أولاً: تصفية وحدات القطاع العام أو الحكومي ذات الكفاءة المنخفضة وإصلاح الوحدات المتبقية: تعتبر هذه الأداة من اصعب الأدوات التي يمكن أن تستخدم في سياسة الإصلاح الاقتصادي ذلك أن بيع وحدات القطاع العام تعتبر عملية ليست بسيطة أو سهلة من حيث إقناع شرائح المجتمع التي تستفيد من هذه المشروعات المدعومة من الحكومة أو من حيث تقييم أصول وحدات القطاع العام وتحديد سعر مناسب وسليم لها وعدم المضاربة في أسعارها. ولذلك يجب أن تكون سياسة بيع وحدات القطاع العام ذات ضوابط ومعايير دقيقة لتجنب هذه المشاكل التي أن ظهرت قد تحتاج مرة أخرى إلى تدخل حكومي مما قد يؤدي إلى حدوث انتكاسات في سياسة الإصلاح الاقتصادي.

---

١٠٠ - زياد حافظ، "أوضاع الاقطار النفطية وغير النفطية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٤٢٠. ولأطلاع على تداعيات الاجراءات الاصلاحية في كل من الأردن، الجزائر، تونس، مصر، انظر الصفحات ٤٢١-٤٢٨ منه.

**ثانياً: تشجيع القطاع الخاص:** إن تشجيع القطاع الخاص يمكن أن يتحقق بداية من زيادة الأهمية النسبية في مجال الإنتاج والخدمات والعمالة وذلك بإزالة الاحتكارات الحكومية في هذه المجالات، ولكن هذا لا يعنى التخلي عن الأدوات الرقابية من قبل أجهزة الدولة للتأكد من المواصفات العامة والجودة وحماية القاعدة العريضة من فئات الشعب وحماية البيئة.

ولا ريب أن التخفيف من القيود في دخول القطاع الخاص إلى مجال النشاط الإنتاجي والخدمي وبيع بعض وحدات القطاع العام ومنع تشوهات الأسواق وتحرير الأسعار باستخدام آليات السوق الحر تساهم في أن تعكس أسعار المنتجات والخدمات مستويات الأسعار الدولية وإيجاد قاعدة سلمية للتبادل الدولي على أساس تكلفة الإنتاج الحقيقية. وفي ذات الوقت يتطلب استخدام أداة مهمة في تشجيع القطاع الخاص ألا وهي تحرير الاقتصاد الوطني من التحكم والتدخل الحكومي في الأسعار والأجور، وبما يمكن من حساب التكلفة والعائد بأسلوب أكثر دقة وبالتالي المساهمة في تخصيص الموارد على أساس معدلات الأرباح الحقيقية.

**ثالثاً: توفير البيئة الاستثمارية الملائمة؛** ان جتذاب رأس المال المحلي و الأجنبي يعتمد و بالدرجة الأولى على وجود فرص جيدة لعمليات الاستثمار بالإضافة إلى تمتع الدولة بالاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. وهنا نجد أن استقرار سعر الصرف على أسس سليمة ورؤية واضحة سوف يساهم في منع الهزات الكبيرة التي يمكن أن تحدث في تقييم رأس المال بالعملات المختلفة، ويؤدي ذلك إلى استقرار الأحوال الاقتصادية وسيادة شعور المستثمرين بانخفاض المخاطرة، وشيوع الأمن والاستقرار.

**رابعاً: تحرير التجارة الدولية وتشجيع الصادرات:** أن معظم الدول، بقطاعيها العام والخاص، تسعى الى تحقيق معدلات مرتفعة للتنمية بمساعدة قطاع التجارة الخارجية كأداة لإحداث التغيرات الهيكلية وتشجيع عملية التصنيع. ويمكن أن تستخدم هذه الدول بعض القيود أو الدعم على حركة الاستيراد والتصدير بطريقة أو بأخرى لتشجيع عملية

التنمية. إن خفض سعر الصرف إلى حدود واقعية يمكن أن يشجع زيادة الصادرات من خلال خفض الأسعار، وإن كان هذا يعتمد أيضا على مرونة الطلب السعرية على سلع التصدير في الأسواق العالمية، كما يتطلب الأمر أيضا إزالة عقبات حصص التصدير والاستيراد في الدولة التي تدخل في إطار التجارة الدولية الحرة<sup>(١٠١)</sup>. ومما لا شك فيه أن إصلاح هياكل الإنتاج، والاعتماد على الميزات النسبية، وإزالة الدعم يمكن أن يحقق هيكل إنتاجي كفاء، ويزيد من عمليات التبادل الدولي على أساس الكفاءة الإنتاجية والميزات النسبية.

**خامساً: إصلاح السياسة النقدية:** إن بداية عملية الإصلاح في هذا المجال هو تحرير سعر الفائدة، وإذا كان يتحقق ذلك من خلال السوق، إلا أنه يمكن أن يدار بوساطة أدوات سياسية نقدية مناسبة للوصول إلى السعر المرغوب لتحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، وحث النشاط الاقتصادي لتحقيق النمو الاقتصادي المطلوب، بحيث يصبح سعر الفائدة معبراً عن السعر الحقيقي في السوق. كذلك يتطلب الأمر إزالة القيود المفروضة على تحديد الائتمان ومحاولة إزالة القواعد التحكيمية والمستخدمة في تخفيض الائتمان وإزالة الدعم عن وحدات الإنتاج العامة والخاصة. هذا الاتجاه يتطلب استقرار سعر الصرف وإزالة أسعاره المتعددة<sup>(١٠٢)</sup>.

## ٢-٢ الإصلاحات المبكرة بعد عام ٢٠٠٣: تأثير المنظمات الدولية ومخاطر الضغط الاجتماعي

بعد التغيير في ٩ نيسان ٢٠٠٣، حاولت سلطات الاحتلال الاجنبي للعراق اعتماد توجهات اقتصادية جديدة قائمة على حرية السوق والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وبشكل متسارع "بين ليلة وضحاها" في اقتصاد قائم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج وهيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي منذ عام ١٩٥٨. هذه التوجهات أركزت على برامج الإصلاح الاقتصادي المعتمدة من المنظمات المالية

<sup>١٠١</sup> - الكنانى، د. كامل، "الاقتصاد العراقي ومتطلبات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية"، مجلة حوار الفكر، ٢٠٠٨/٥ع. المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد.

<sup>١٠٢</sup> - حنفي، د. محمد ناظم، "الإصلاح الاقتصادي وتحديات التنمية"، كلية التجارة/ جامعة طنطا، ١٩٩٩، ص ٥٤.

الدولية، صندوق النقد الدولي و البنك الدولي للأنشاء والتعمير، وفق شروطها وآليات عملها، وبما أنعكس على مخاطر في البعد الاجتماعي لتلك البرامج.

## ٢-٢-١ حقيقة ومضمون برامج الإصلاح

أجرت سلطة التحالف في العراق بعد انتهاء العمليات العسكرية وتسلم الحاكم المدني (الأمريكي) للعراق "بول بريمر" مقاليد السلطة، بعض الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية، ومنها (١٠٣):-

- أ. صدور قانون ينظم عمل البنك المركزي يمتاز بالاستقلالية؛
  - ب. تغيير العملة القائمة آنذاك بعملة جديدة؛
  - ت. إعداد ميزانية ضخمة من قبل الوزراء العراقيين وبحسب أولويات الوزارات؛
  - ث. إصلاح نظام رواتب القطاع العام بوضع سلم جديد للرواتب؛
  - ج. إلغاء الضرائب الكمر كية وفتح الحدود أمام انسياب السلع والخدمات؛
  - ح. إصدار قانون الاستثمار الأجنبي ذي الرقم (٣٩) في ١١/١٢/٢٠٠٣.
- وأعلنت الحكومة العراقية المؤقتة استراتيجية التطوير الوطنية لإعادة البناء والإصلاح، والهادفة إلى توفير وظائف لتشغيل العاطلين عن العمل وكذلك إعادة الخدمات كالماء والكهرباء والطرق وغيرها، بالإضافة إلى تبني استراتيجية تشجيع القطاع الخاص، والذي يتطلب إيجاد المؤسسات التي توفر مناخاً استثمارياً وقوانين تنظم عمل القطاع الخاص من اجل الاستثمار. وفي عام ٢٠٠٤ عقدت الحكومة العراقية عدة إتفاقيات مع المنظمات المالية الدولية: صندوق النقد والبنك الدوليين لمحاولة إيجاد حل لمشاكل الاقتصاد العراقي عن طريق تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي في العراق في ظل الأزمة الهيكلية التي يعاني منها هذا الاقتصاد، مقابل القبول بشروطها المعروفة بـ "الوصفة الجاهزة" والمتضمنة المبادئ الأساسية للسير في الإصلاح الاقتصادي والإداري وفقاً لمحاورها الرئيسية الثلاث، وهي (١٠٤):

<sup>١٠٣</sup>- لمزيد من التفاصيل، زور موقع سلطة الائتلاف على الموقع: [http:// www. Iraq coalition. org](http://www.Iraq-coalition.org).

<sup>104</sup>- Rebuilding Iraq Economic Report and Transition World Bank, Economic and Social Development Unit Middle East epartment, 2007, p. 6.

1. **تحرير التجارة:** من خلال رفع كافة القيود الكمركية والإدارية التي تمنع وتعيق انتقال السلع والبضائع ورؤوس الأموال من وإلى العراق.
  2. **خصخصة القطاع العام:** في تحويل المؤسسات الاقتصادية الحكومية إلى مؤسسات خاصة بضمنها القطاع النفطي الشديد الحساسية وافتتاحه لعمليات الاستثمار الأجنبي والشركات الأجنبية الاحتكارية.
  3. **تقليص النفقات العامة:** وذلك من خلال إلغاء الدعم الحكومي لأسعار الوقود والمحروقات المحلية وإلغاء البطاقة التموينية الغذائية والدوائية وترشيح الجهاز الإداري للدولة والضغط على فقرة رواتب المتقاعدين.. وغيرها من النفقات.
- وحقيقة الأمر، ان مفهوم الإصلاح الاقتصادي الذي طرحته سلطة الاحتلال ينم عن رؤيتها في تكريس تبعية الاقتصاد العراقي وربطه بشكل واضح من خلال التوجهات المعلنة التي تتيح التعرف على اهدافه وما يترتب عليها من نتائج في:
- أ. اقضاء الدولة عن الحقل الاقتصادي وتحريره وفتح الطريق امام السلع المستوردة؛
  - ب. تكريس الاعتماد على الربيع النفطي كمصدر وحيد لتمويل نفقات الميزانية؛
  - ت. العمل على تحقيق استقرار العملة المحلية عبر سياسة مالية ونقدية نقشية وتوفير عملة اجنبية من عوائد النفط لتمويل واردات البلاد وتمكين السلطة الجديدة من تسديد التزامات المديونية الخارجية اساساً ولضمان تحويل ارباح الشركات المتعددة الجنسيات؛
  - ث. التأثير في العلاقات الاجتماعية المحلية باتجاه خلق فئات اجتماعية لها مصلحة فعلية في تنفيذ "ستراتيجية الانتقال" وتؤلف قاعدة اجتماعية للسلطة الجديدة؛
  - ج. بقاء بطالة واسعة وضاغطة تؤثر على الاجور لتوفير عمالة منخفضة الكلفة للشركات العالمية؛
  - ح. رفع الدعم الحكومي للأسعار والمشروعات وتخفيض الاستثمار الحكومي واتخاذ تدابير هيكلية لزيادة الإيرادات العامة واستبدال الاشكال الضريبية.



ان اضطرار العراق للاتفاق مع صندوق النقد الدولي كان نابعاً من ضرورة إطفاء جزء كبير من ديونه التي تعتبر ديون غير تجارية وهي ديون بسبب الحروب السابقة التي أرهقت العراق في العقود الثلاثة الماضية. هذا الاتفاق ادخل العراق في برامج الخصخصة وحرية السوق وانسيابية الأسعار وتقديم طلب الانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية<sup>(١٠٥)</sup>. ان تبني العراق لبرامج الإصلاح الاقتصادي تلك، بقدر ما هو إجباري، فان السياق التاريخي للاقتصاد العراقي في هيمنة القطاع العام، لم يثمر عن نتائج ملموسة في تحقيق التنمية المنشودة، وبقي الاقتصاد الوطني أسير السياسات الشمولية التي اثبتت فشلها طيلة العقود السابقة، ولذلك فان الفرصة قد تكون مواتية لرسم ملامح سياسة اقتصادية جديدة قائمة على الانفتاح وانهاء احتكار القطاع العام للاقتصاد الوطني، وان يفسح المجال للقطاع الخاص ليثبت كفاءته، وان كان ذلك يتم بمساعدة المنظمات الدولية<sup>(١٠٦)</sup>. وبالتأكيد، فانه من المحتمل ان تكون نتائج هذا الإصلاح قاسية في بعض جوانبها على الفئات الفقيرة من الشعب العراقي، ومنها رفع أسعار المنتجات النفطية ومحاولة تقليص مفردات البطاقة التموينية، التي تعتمد عليها فئات واسعة من السكان في توفير السلع الغذائية الضرورية وبأسعار مدعومة من الدولة. وربما يكون ذلك أيضاً سبباً في تزايد التفاوت في الدخول وظهور طبقات متسلطة على حساب طبقات أخرى، إذ أثبتت تجارب العديد من بلدان العالم التي انتهجت طريق التحول نحو اقتصاد السوق من دون ضوابط فاعلة من شأنه ان يؤدي الى تغشي البطالة والفقر بين فئات واسعة وخصوصاً الفئات المهمشة اجتماعياً، الامر الذي يوفر تربة خصبة لتنامي شتى تيارات التطرف المعادي للديمقراطية<sup>(١٠٧)</sup>.

<sup>١٠٥</sup> - تقدم العراق بطلب رسمي للانضمام كعضو كامل العضوية الى منظمة التجارة العالمية (WTO) في ١٣ ك ١/

٢٠٠٤، كما جاء في جريدة الصباح (اليومية)، العدد (٦٦٦) في ٢٩ أيلول/ ٢٠٠٥، بغداد.

<sup>١٠٦</sup> - للاطلاع على دور هذه المنظمات انظر: الكناي، د. كامل، "التنمية الصناعية العربية والمتغيرات المعاصرة في

الاقتصاد العالمي"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، م ١٤/٢٠٠٢. والمنشور ايضا في وقائع المؤتمر

القطري الثاني للاقتصاد، جامعة الكوفة/كلية الإدارة والاقتصاد، ٨-٩ ت ٢٠٠٢.

<sup>١٠٧</sup> - مركز دراسات الوحدة العربية، "بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز بالتعاون مع المعهد السويدي

بالاسكندرية، بحوث ق ٦؛ التجارب العربية لتوفير الرفاهية الاجتماعية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٩٥-٧٥٩.

## ٢-٢-٢ الأنعكاسات الاجتماعية لبرامج الإصلاح

هذه المرحلة الانتقالية في الاقتصاد العراقي تعد الاخطر في تكريس الفوارق الاجتماعية والطبقية بين الفقراء والاغنياء، والتي بدأت تتضح بشكل سريع على اثر تداعيات هذه المرحلة. لقد أفرزت هذه المرحلة حقيقة واضحة تتجلى في تكريس الفقر برغم محاولات الساسة وصناع القرار السياسي الاقتصادي تزويق الحقائق، ومنحت الكثير فرصة تاريخية لانضاج رساميلهم بطرائق غير شرعية. ان زيادة تفاقم التفاوتات الاجتماعية وتعميق الفرز الطبقي والاجتماعي، وتفاقم البطالة، وتعاضم التهميش الاجتماعي بشكل خطير بات ينذر بتوترات اجتماعية قد يكون من الصعب السيطرة عليها فيما لو تفجرت التناقضات المكبوتة، بفعل عوامل عديدة بعضها يقع خارج الاقتصاد طبعاً، وهو ما يعبر عن معاناة المجتمع العراقي بمختلف شرائحه جراء ما سببته سياسات نظام ما قبل ٢٠٠٣، ثم الاحتلال الاجنبي وتغذيتها للازمات.

وبدأت مخاطر الضغط الاجتماعي بالظهور التدريجي، مقرونة بالجهاد ضد المحتل، حيث برزت مجاميع مسلحة تقاوم الاحتلال الاجنبي للعراق، وشكلت خلايا ذات تأثير مباشر في عدم الاستقرار السياسي والمطالبة بخروج القوات العسكرية الاجنبية. بالمقابل، برز نوع من التوتر الاجتماعي-الطائفي، في ظاهرة لم يشهدها الشعب العراقي، على الاقل الجيل الحالي، طيلة المرحلة السابقة، بلغت اوجها في عامي ٢٠٠٦/٢٠٠٧، حيث شهدت الساحة العراقية فرز طائفي وبقوة السلاح ترتبت عليه حركة هجرة داخلية بين المدن، وايضا داخل المدينة الواحدة.

وقد جوبهت هذه التشوهات في البنية الاجتماعية بقوة وحسم سواء من خلال السلطات الحكومية وكذلك عدم تقبل المجتمع العراقي هذا النوع من التوتر الاجتماعي بحكم صلابة التآلف الاجتماعي بين مكوناته المختلفة، والتي انكسرت على قاعدتها، ايضا، من حاول ان ينقل هذا الصراع، بعد فشل الصفحة الاولى منه، الى صراع ديني بين المسلمين والاديان الاخرى المتأخية معه، وبالذات الديانة المسيحية، وما تعرضت

له اماكن العبادة من الكنائس من تفجيرات، ترتب عليها هجرة العديد من المسيحيين الى مناطق اخرى من العراق أو ربما الى الخارج ايضا.

ورغم جسامه هذه الاحداث، والتي أثقلت كاهل الحكومات العراقية المتعاقبة في أرساء دعائم الاستقرار الامني، إلا ان التصدي لها من قبل الواعين من الشعب العراقي، اجهض هذا المخطط الاستعماري في اعتماد السياسة القديمة/الحديثة "فرق تسد"، وخاصة من العشائر العراقية التي اعلنت تكاتفها في صيغ وأطر تنظيمية لدحض هذا التآمر على الشعب العراقي، والانطلاق في مشروع الاصلاح الاقتصادي لبناء دولة العراق الحديث. واولى متطلبات ذلك هو ان يزيل عنه غبار سنوات الحرب والحصار التي أثقلت كاهل الاقتصاد الوطني بقيود محلية أو خارجية في علاقته مع دول العالم.

## 2-3 برامج الإصلاح الاقتصادي في العراق: بين الإرادة والتطبيق الفعلي

ضمن الاتجاهات الجديدة للسياسة الاقتصادية، بعد عام ٢٠٠٣، برزت الدعوة إلى الإصلاحات الاقتصادية على وفق حرية السوق والاستثمار الخاص. هذا التوجه هو خيار تم فرضه من قبل الدول الرأسمالية المتقدمة على الدول النامية منذ أكثر من ثلاث عقود<sup>(١٠٨)</sup>، والآن وصلت هذه الدعوة إلى العراق بعد سنوات من الحروب المدمرة والحصار الاقتصادي والاحتلال المباشر، ويمكن الاسترشاد بذلك من خلال:

- وثيقة العهد الدولي ٢٠٠٣-٢٠٠٧<sup>(\*)</sup>؛

<sup>١٠٨</sup> - الحمش، منير، "العولمة ودولة الرفاهية الاجتماعية...."، مصدر سابق، ص ٣٤٩-٣٥٣.

\* - وهي عبارة عن برنامج لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق من خلال التعاون بين العراق والمنظمات الدولية المانحة وبإشراف الامم المتحدة، على ان يسيير هذا أو يتم تحقيقه من خلال تعزيز القطاع الخاص والديمقراطية مع منظمات المجتمع المدني ودعم مساهمة هذا القطاع وتعزيز سبل مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات و في تطوير العملية السياسية. وتقوم هذه الوثيقة على فكرة تقديم الدعم من دول مانحة، في بعض البرامج والمشاريع الاقتصادية منها الاسكانية والتعليمية والصحية والاجتماعية. ولم نشهد نتائج ملموسة لهذا البرنامج، بالرغم من المؤتمرات للدول المانحة، ولكن يبدو انها بقيت أسيرة مساهمات هذه الدول، التي لم تفي بالتزاماتها وتعهداتها، حتى يبدو ان الفكرة قد اصبحت في طي الماضي بعد انسحاب القوات الاجنبية من العراق في ٣١/١٢/٢٠١١.

- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥؛
- استراتيجية التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤.

لقد طرحت على العراق مسألة الإصلاحات الاقتصادية والتحول مقابل جملة من الحوافز كتخفيض الديون وتقديم المعونات الاقتصادية والفنية. وفي هذا السياق أتخذت مجموعة خطوات في الإصلاح بجوانب مختلفة في الحياة الاقتصادية للبلد، وأهمها في جوانب السياسة النقدية والمالية والتجارية وكذلك في محاولة التعامل مع الارث الكبير للقطاع العام.

### ٢-٣-١ إصلاح السياسة النقدية

بعد عام ٢٠٠٣ صدرت لوائح جديدة من اجل تغيير معالم السياسة النقدية التي كانت سائدة قبل هذا العام نتيجة للتحويلات التي طرأت على الساحة العراقية بعد هبوب رياح التغيير والتحول في إدارة الاقتصاد الوطني نحو اقتصاد السوق بدلاً من التخطيط المركزي<sup>(١٠٩)</sup>، من خلال اتباع سياسة نقدية داعمة للاستقرار والتنمية وفاعلة في اتجاه الاستمرار في كبح جماح الضغوط التضخمية الناجمة عن الاستمرار في تطبيق السياسة الانفاقية التوسعية مع السعي الى تفعيل الادوات النقدية باتجاه تحفيز الاستثمار والنمو من خلال اشارة سعر الفائدة. و تتخذ السياسة النقدية في العراق أدوات مباشرة وغير مباشرة لتحقيق أهدافها المتمثلة في ضمان إصدار و استقرار العملة وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي وإصدار العملة وتنظيم وتخطيط الائتمان، وتبنى فلسفة السياسات النقدية على فكرة اتخاذ التدابير التي تمكن السلطة النقدية من ضبط التوسع النقدي ليتوافق مع حاجة المتعاملين في الاقتصاد.

**ملاح في إصلاح السياسة النقدية:** يمكن بيان ملاح الإصلاحات الجديدة في توجهات السياسة النقدية كما يلي:-

<sup>١٠٩</sup> - أنظر الموقع الالكتروني للبنك المركزي العراقي، إعلان صحفي صادر عن البنك المركزي العراقي.

استقلالية البنك المركزي العراقي: منح القانون رقم (٥٦) لعام ٢٠٠٤ صفة الاستقلال للبنك المركزي العراقي<sup>(١١٠)</sup>، إذ نصت الفقرة (٢) من المادة الثانية على أن يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال وأن لا يتلقى أي تعليمات من أي جهة من الجهات الحكومية أو أي مؤسسة حكومية. وإن الهدف الرئيسي للبنك السعي لتحقيق الحفاظ على استقرار العملة المحلية والحفاظ على نظام مالي تنافسي يستند إلى السوق. كما حظرت المادة (٢٦) من القانون، من إقراض الحكومة أو أي هيئة عامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة مع استثناء شراء الأوراق المالية ضمن إطار عمليات السوق من دعم للسيولة إلى المصارف التجارية وفق المادة (٣١) والعائدة للحكومة والخاضعة لرقابة البنك المركزي. كما منحت الفقرة الثانية من المادة (٤) البنك المركزي صلاحية اتخاذ مايلزم في مكافحة غسل الأموال، والتي نصت على ضرورة قيام البنك المركزي بتزويد الحكومة العراقية بقائمة المؤسسات المالية المرتبطة بالمصادر المشبوهة.

ومن المسائل المهمة لاستقلالية البنك المركزي هي موضوع الشفافية، أي الوضوح في نشر المعلومات والبيانات المتعلقة بنشاطه. وجاءت المادة (٤٥) من القانون، في التأكيد على أنه يتعين على البنك المركزي وبالسرية الممكنة بعد نهاية كل شهر إعداد ونشر، في الجريدة الرسمية وفي مواقع الانترنت، النشرة الرسمية العمومية موضحاً فيها وضع البنك المركزي في نهاية آخر يوم عمل في الشهر.

لقد وضعت السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي المحددة بقانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ مسألة استهداف التضخم والتصدي للمعدلات المتصاعدة والعمل على خفضها من أولويات أهدافها للوصول إلى حالة الاستقرار في المستوى العام للأسعار وذلك من خلال ما نسميه السيولة النقدية والسيطرة على اتجاهاتها، والعمل في الوقت نفسه على

---

<sup>١١٠</sup> - تأسس البنك المركزي العراقي في عام 1956 بموجب قانون خاص ويتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، وقد بلغ رأسماله (500) مليون دينار (خمسمائة مليون دينار) بموجب القانون رقم (24) لسنة 1998 قانون تعديل قانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 المعدل وهو مسدد بالكامل من قبل الخزينة العامة للدولة. البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي"، ٢٠٠٨، ص ١٢.

تقوية القطاع المالي وتحفيز الاستجابة إلى أشارات السوق في نطاق التعامل مع المعطيات الجديدة للسياسة النقدية بمختلف الأدوات المعمول بها عالمياً<sup>(١١١)</sup>.

**أنشاء المصارف الخاصة:** الاسواق المالية هي اداة الاقتصاد الحر الرئيسية لغرض انشاء المؤسسات التمويلية للمشاريع الخاصة التي يحتاجها اي اقتصاد مهما كان مستوى التطور الاقتصادي الذي يمر فيه البلد، والذي يترجم الى تأسيس الشركات الخاصة ذات المساهمة المفتوحة لعامة الافراد في المجتمع وفق آلية حرية انتقال الملكية الفردية لرأس المال عموماً. وفي العراق كانت البداية متواضعة وبعدد محدود من الشركات في تلك السوق الواعدة، وبالفعل تم تأسيس العديد من المصارف الخاصة وشركات الاستثمار والتمويل والتأمين، بلغ عددها (٤١) مصرفاً، لها (٤٩٤) فرعاً، من ضمنها (٩) مصارف اجنبية، في الوقت الذي يبلغ عدد مصارف القطاع العام (٧) مصارف ولها (٤١٨) فرعاً في نهاية عام ٢٠١٠<sup>(١١٢)</sup>.

وبالرغم من ارتفاع عدد المصارف في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام إلا إن الأهمية النسبية لمجموع ودائع المصارف الخاصة لا تتجاوز أكثر من (٨%) من الناتج المحلي الاجمالي<sup>(١١٣)</sup>، فضلاً عن انخفاض نسبة مساهمتها في الائتمان الممنوح بحيث لا تتعدى (٣٤%) في حين ان المصارف العامة ما زالت مسؤولة عن منح (٦٦%) من الائتمان الممنوح<sup>(١١٤)</sup>. ويعود ذلك الى تخلف الوعي المصرفي ومحدودية الخدمات، وتخلف وسائل تقديمها، وانخفاض الكثافة السكانية المصرفية والتي لا تتعدى (٠.٢%)، اي بواقع مصرف واحد لكل (٤٠٠٠٠) نسمة تقريباً<sup>(١١٥)</sup>، وهي نسبة منخفضة مقارنة مع النسبة المعيارية البالغة مصرف واحد لكل (١٠٠٠٠) نسمة<sup>(١١٦)</sup>.

<sup>١١١</sup> - البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء ، "التقرير الاقتصادي السنوي"، ٢٠٠٩، ص ١٥.

<sup>١١٢</sup> - البنك المركزي العراقي، "التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لسنة ٢٠١٠"، جدول رقم (١٢).

<sup>١١٣</sup> - ثويني، د. فالح حسن، "التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، ع ٨ / 2005، ص 117 - 118.

<sup>١١٤</sup> - البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي"، 2009، ص 20.

<sup>١١٥</sup> - المصدر اعلاه.

<sup>١١٦</sup> - عبد النبي، وليد، "العراق بحاجة الى اصلاح مالي بدعم دولي"، جريدة الصباح اليومية، ٢١ / ٦ / ٢٠١٢.

- سوق العراق للأوراق المالية: ضمن إطار هيكلية الاقتصاد العراقي والاتجاه نحو اقتصاد السوق صدر الأمر (٧٤) لعام ٢٠٠٤<sup>(١١٧)</sup> وهو القانون المؤقت لأسواق العراق للأوراق المالية الذي يعمل على تنظيم وتسهيل التعاملات بالسندات، إذ يهدف إلى تعزيز مصالح المستثمرين في الأسواق الكفوة وكذلك إلى تنظيم وتسهيل التعامل الكفوء والمنظم في السندات بالإضافة إلى جمع وتحليل ونشر ودعم الاتصالات مع أسواق المالية الدولية. وكذلك ينص القانون على انه لا يجوز للحكومة العراقية أن تكون لها ملكية أو أي ربح أو موجودات في السوق، على انه لا يمنع أي كيان معنوي مملوك للحكومة من أن يكون عضواً في السوق أو في مراكز الإيداع أو مشاركاً في الهيئة العامة. وقد حدد القسم الثاني من القانون، إيقاف العمل بسوق بغداد للأوراق المالية<sup>(\*)</sup> واستحداث سوق العراق للأوراق المالية في كيان قانوني ذات استقلال مالي وأداري، فيما حدد القسم الثالث منه سلطة هذا السوق في إبطال أي تعامل في السندات المتداولة والمخالفة لتعليمات سوق العراق للأوراق المالية.

لقد ارتفع عدد الشركات المتعاملة في السوق من (٨٥) شركة عام ٢٠٠٥<sup>(١١٨)</sup> الى (٨٩) شركة في عام ٢٠٠٩ ولكنها انخفضت في عام ٢٠١٠ الى (٨٣) شركة، ارتفع فيها عدد الاسهم المتداولة من (٥٥) مليار سهم عام ٢٠٠٥ الى (٢١١.٣) مليار سهم عام ٢٠٠٩ ثم الى (٢٥٥.٧) مليار سهم عام ٢٠١٠. أما حجم التداول فقد سجل انخفاضاً بنسبة (٢.٨%) مقارنة مع قيمة تداولات عام ٢٠٠٩، حيث انخفض

<sup>١١٧</sup> - سلطة الائتلاف المؤقتة، قانون رقم ٧٤ لعام ٢٠٠٤: - <http://www.iraqcoalition.org>

\* - يعتبر سوق بغداد للأوراق المالية مؤسسة اقتصادية تعني بتنظيم ومراقبة تداول الأوراق المالية، وهي ذات نفع عام، تم تأسيسها بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩١، وبشرت أعمالها في آذار ١٩٩٢.

تدار من قبل مجلس إدارة، يتكون من رئيس وعشرة أعضاء. وهي السوق التي تيسر تجميع الأموال وتشكيلها من خلال استقطاب المدخرات المحلية وتحقيق التدفقات الأجنبية وتحريكها نحو الاستثمار في الأدوات والأصول المالية الصادرة عن الشركات والمؤسسات والهيئات والحكومات لتمويل مشاريعها.

<sup>١١٨</sup> - عبد السلام، طه احمد، "الاستثمار المالي في العراق.. الواقع والآفاق"، مجلة الحوار، ع ٢٠٦ - تموز/٢٠٠٩، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد، ص ٨٩.

من (٤١١.٩) مليار دينار في هذه السنة الى (٤٠٠) مليار دينار عام ٢٠١٠<sup>(١١٩)</sup>. هذه المؤشرات وان تعكس تحسن نسبي في سعر صرف الدينار العراقي إذا ما اخذنا بنظر الاعتبار زيادة عدد الاسهم المتداولة بنسبة (٢١%) في عام ٢٠١٠ مقارنة بعام ٢٠٠٩، فانها ايضا تعطي تصور عن بعض المعوقات التي ما زالت تشكل عائق مهم في عمل السياسة النقدية في العراق.

**معوقات إصلاح السياسة النقدية في العراق:** هنالك الكثير من المعوقات التي تواجه عمل السياسة النقدية في السوق المالية العراقية لعدة أسباب منها: ضعف السوق المالية وتخلف الثقافة المصرفية لدى العملاء وكذلك صافي العملة في التداول تكون اكبر من الودائع، إذ أن اغلب المتعاملين في الاقتصاد العراقي يحتفظون بالأموال على شكل نقود سائلة، وهذا التصرف يجعل بعض أدوات السياسة النقدية قليلة الفعالية، بالإضافة إلى عدد من العوامل التي تشكل نوعاً من الصعوبات أو القيود التي تواجه السياسة النقدية في الأجل القصير منها:

أ. **تنامي العملة النقدية:** من الجدول (٣٢) يمكن مشاهدة تنامي العملة في التداول والعملات المصدرة والعملة لدى المصارف التجارية بغض النظر عن حجم العملة قبل العام ٢٠٠٣، والتي كانت تصدر بدون ضوابط (الاصدار النقدي)، حيث بلغت (٥٦٥٥٤٥٨) مليون دينار عام ٢٠٠٣، ثم أخذت بالارتفاع إلى أن بلغت (١١٩١٦٥٥٥) مليون دينار عام ٢٠٠٦ ثم (٢٧٥٠٧٣٢٨) مليون دينار عراقي عام ٢٠١٠. وتشير هذه البيانات ان العملة في التداول تأخذ النصيب الأكبر من العملة المصدرة، إذ يلاحظ ان نسبة العملة في المصارف منخفضة ومتذبذبة في آن واحد طيلة المدة اعلاه، حيث انخفضت من (١٨.١%) في عام ٢٠٠٣ الى (٩.٩%) عام ٢٠٠٩، مع ملاحظة عدم استقرار هذه النسبة. وهذا له تأثيره في عمل البنك المركزي في استخدام أدواته من اجل التأثير على عرض النقد، فالمتعاملين يفضلون السيولة

<sup>١١٩</sup> - المصدر اعلاه، ص ٨٩. كذلك، البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي للبنك"، ٢٠١٠، جدول رقم (٤)، ص ٣٢.



النقدية أكثر من الإيداعات بسبب عدم الثقة في الجهاز المصرفي العراقي والنظام السياسي غير المستقر، مع الاشارة الى تحسن نسبي في عام ٢٠١٠، ولكنه مازال ضئيلاً مقارنة بنسبة العملة في التداول.

#### جدول (٣٢)

العملة في التداول والعملة المصدرة للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٠ (مليون دينار عراقي)

السنة	العملة المصدرة	العملة في التداول	العملة لدى المصارف التجارية
٢٠٠٣	٥٦٥٥٤٥٨	٤٦٢٩٧٩٤	١٠٢٥٥٦٤
٢٠٠٤	٨٠٢٠٥٢٤	٧١٦٢٩٤٥	٨٥٧٥٧٩
٢٠٠٥	١٠٢٥٦٥١٢	٩١١٢٨٣٧	١١٤٣٦٧٥
٢٠٠٦	١١٩١٦٥٥٥	١٠٩٦٨٠٩٩	٩٤٨٤٥٦
٢٠٠٧	١٥٦٣٢٢٢٥	١٤٢٣١٧٠٠	١٤٠٠٥٢٥
٢٠٠٨	٢١٣٠٤٤١٨	١٨٤٩٢٥٠٢	٢٨١١٩١٦
٢٠٠٩	٢٤١٦٩٤٠١	٢١٧٧٥٦٧٩	٢٣٩٣٧٢٢
٢٠١٠	٢٧٥٠٧٣٢٨	٢٤٣٤٢١٩٢	٣١٦٥١٣٦

المصدر: تقارير البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، السنوات اعلاه.

**ب. ضيق نطاق الجهاز المصرفي:** يقوم البنك المركزي بممارسة وظائفه واستخدام أدواته ضمن بيئة مصرفية محدودة، غير أن محدودية المصارف التجارية قد تشكل عائقاً بالنسبة للسياسة النقدية على اعتبار أنها الوسيط الذي ينقل الموارد المالية من الأطراف ذات الفائض المالي إلى الأطراف ذات العجز المالي.

**ت. الدين العام الخارجي والتعويضات:** يشكل الدين العام الخارجي عبئاً على السياسة النقدية بسبب ضخامة هذا الدين وتأثيره المباشر على الميزانية العامة وبالأخص التعويضات، إذ يتم استقطاع ما مقداره (٥%) من إيرادات النفط العراقي كتعويض للكويت عن الأثار الناجمة من احتلال العراق لها في حرب الخليج الثانية (١٩٩٠)، وتشكل هذه النسبة في ظل ارتفاع الأسعار عبئاً ثقيلاً في ظل الظروف الحالية.

**ث. ارتفاع معدلات البطالة:** للبطالة تأثيرها الملحوظ على فعالية السياسة النقدية، خصوصاً في ظل التوجه النقدي المقيد ضمن التحولات الجديدة. ويعاني الاقتصاد

العراقي من البطالة وبنسب مرتفعة إذ يحتاج لمعالجتها إلى سياسة استثمارية توسعية من أجل استيعاب الأيدي العاملة.

**ج. التضخم:** تواجه السياسة النقدية معدلات تضخم مرتفعة نسبياً في العراق وذلك بسبب الكتلة النقدية المرتفعة وضعف مرونة الجهاز الإنتاجي واقتصار توفير السلع الأساسية على البطاقة التموينية وعلى الاستيراد.

## ٢-٣-٢ إصلاح السياسة المالية

نظرياً، تسعى السياسة الاقتصادية، وباستخدام سياسة مالية رشيدة، إلى تحقيق نمو سريع ودائم من جهة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي من جهة أخرى، فالاستقرار الاقتصادي ضروري لترويج الاستثمار والادخار وتوازن ميزان المدفوعات والمحافظة على سعر صرف العملة المحلية إضافة إلى تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار والإسهام في التنمية الاقتصادية. وفي العراق، فإن هذه السياسة متباعدة حسب طبيعة التوجهات السياسية، وهي متباعدة بعد عام ٢٠٠٣ عما هي عليه قبل هذا التاريخ.

**أولاً: السياسة المالية قبل عام ٢٠٠٣:** وضعت أول موازنة في العراق سنة ١٩٢١ (١٢٠) مع تأسيس الحكم الوطني على وفق المبادئ الأساسية لتنظيم الموازنة التقليدية وذلك استناداً إلى قانون أصول المحاسبات العامة الصادر عام ١٩١١ والتعليمات التي أصدرتها سلطة الانتداب الانكليزية والحكومة العراقية المؤقتة. وعندما صدر نظام السلطة في الأمور المالية رقم (١٧١٥) سنة ١٩٢٤ أصبحت الأحكام المتعلقة بتنظيم الموازنة وتنفيذها ومراقبتها مستمدة من هذا النظام ومن قانون أصول المحاسبة العامة العثماني بسبب عدم وجود دستور أو برلمان في ذلك الوقت. ثم صدر بعد ذلك القانون الأساسي (الدستور) للعراق سنة ١٩٢٥ الذي نص في بابه السادس على الأمور المالية والقواعد المنظمة للموازنة العامة ووجوب مصادقتها من قبل البرلمان وكيفية مراقبتها لها.

---

<sup>١٢٠</sup> - الموازنة: هي خطة مالية سنوية تصدرها السلطة التشريعية بقانون يفوض السلطة التنفيذية مسبقاً بالانفاق وفق احكامه، ويلزمها بتحصيل الإيرادات ضمن الاحكام والاساليب المتبعة، وذلك لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية؛ أحمرؤا، إسماعيل حسين، "المحاسبة الحكومية من التعقيد الى الحداثة"، دار المسيرة للنشر والطباعة، عمان، الاردن، ٢٠٠٣، ص ٦٦.

وبقيت الموازنة العراقية على تلك الحال، مع إن قانونها السنوي يتضمن عادة عدداً من الإحكام التي تنظم تنفيذ الموازنة وأحياناً صلاحيات الصرف والالتزام حتى صدور قانون أصول المحاسبات رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ الذي حل محل قانون أصول المحاسبات العامة العثماني ونظام السلطة في الأمور المالية<sup>(١٢١)</sup>. وقد أجريت تعديلات عديدة على هذا القانون بهدف تطويره ومواكبته للمستجدات، فمن تاريخ صدور القانون سنة ١٩٤٠ لغاية ١٩٥٩ أجريت ثلاثة تعديلات على هذا القانون. ثم توالى التعديلات على هذا القانون الى ان بلغت ثلاثة عشر تعديلاً<sup>(١٢٢)</sup>. وهكذا بقي هذا القانون هو القانون الوحيد الذي يعتمد عليه في تنظيم الموازنة العامة في العراق إلى ان صدر قانون الموازنة العامة رقم (١٠٧) لسنة ١٩٨٥، الذي جاء بأسس ومبادئ، حيث تم فيه تصنيف الموازنة العامة الى موازنة جارية وموازنة استثمارية وموازنة للتمويل الذاتي، كما وبين هذا القانون مسؤولية كل من وزارات المالية والتخطيط والتجارة بالاضافة الى البنك المركزي العراقي عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة<sup>(١٢٣)</sup>. وقد وضع هذا القانون الضوابط المتعلقة بتنفيذ الموازنات وبين التزام كل جهة منفذة ومسؤولية وزارة المالية في مرحلة التنفيذ، كما حدد مواعيد معينة لتقديم موازين المراجعة والحسابات الختامية ووضح مضمون التقرير السنوي الذي يرفعه ديوان الرقابة المالية الى البرلمان وحدد القانون ايضا مسؤولية المنشأة والمؤسسة والوزارة المعنية عن الانحرافات التي تطرأ على الموازنة<sup>(١٢٤)</sup>.

<sup>١٢١</sup> - الصائغ، محمود يونس، "تحضير الموازنة العامة للدولة" رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ١٢.

<sup>١٢٢</sup> - الحديشي، عبد الباسط تركي، "الاثار النقدية للسياسة المالية في العراق للفترة ١٩٦٠-١٩٩٢"، اطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٦، ص ١٣.

<sup>١٢٣</sup> - الشمري، حيدر علوان كاظم، "النظام المحاسبي الحكومي في كفاية اداء الوحدات الاقتصادية الخدمية" رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٣٤.

<sup>١٢٤</sup> - الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا، "الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي"، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨، ص ١٩.

وطيلة المرحلة السابقة كان من الصعب الحصول على البيانات المالية والاقتصادية التي يعتمد عليها، فمنذ سنة ١٩٧٩ كانت الميزانية الوطنية العراقية لاتتاح معلوماتها على كل الأفراد وإنها كانت تقتصر على "مجلس قيادة الثورة" (المنحل).  
وبلاحظ خلال المدة (١٩٩١-٢٠٠٠) ونتيجة لتزايد الإنفاق الحكومي بمعدلات تفوق الإيرادات وكذلك بفعل الظروف الاستثنائية المتولدة من الحصار، فقد تزايد العجز في الموازنة الحكومية بمقادير كبيرة مما دفع السلطة المالية في ذلك الحين إلى تبني سياسة التمويل بالعجز معتمدة على الإصدار النقدي الجديد وبدون ضوابط أو تقدير لمخاطرها على الاقتصاد الوطني، الأمر الذي رفع نسبة الدين الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي بمعدلات تفوق القدرة الاستيعابية لذلك الناتج، مما شكل خطراً واضحاً في التوازن الاقتصادي العام<sup>(١٢٥)</sup>.

**ثانياً: السياسة المالية بعد عام ٢٠٠٣:** تستند هذه السياسة على التوجهات الجديدة للدولة القائمة على برامج الإصلاح الاقتصادي ورسم سياسة لتوزيع الموارد على القطاعات المختلفة وفق أولويات محددة، تقوم على الانفتاح الاقتصادي لإستعادة العراق موقعه في المجتمع الدولي عن طريق البحث عن علاقات تجارية مفتوحة واعتماد آليات عمل الأسواق في توفير الأعمال والوظائف، مع توجه نحو دعم القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار سواء الأجنبي أو المحلي وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة والتي هي أكثر مرونة وقابلية للنمو من القطاع العام. كما تسعى السياسة المالية الى تنويع مصادر التمويل وعدم الاقتصر على الموارد النفطية وإعادة النظر في الهيكل الانفاقي باتجاه توفير الاموال نحو الاستثمار، وإدارة الدين العام الحكومي وإعادة هيكلة القطاع المصرفي واصلاح الهيكل الإداري والمؤسسي للدولة بما يضمن

<sup>١٢٥</sup> - د. حسين جواد كاظم، "سياسات تمويل العجز الخارجي في العراق"، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، م/٥١٨٤، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

تنفيذ ومتابعة الانفاق العام والرقابة وتحسين نوعية وتوقيتات اصدار البيانات المالية والاقتصادية<sup>(١٢٦)</sup>.

وفي مجال التطبيق تم تخفيض الدعم على المشتقات النفطية والمواد الغذائية، بموجب اتفاقيات مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، مع "تقنين" التعامل مع البطاقة التموينية، وبالمقابل قامت بتخصيص رواتب للقطاعات الواسعة ضمن شبكة الحماية الاجتماعية.

ان هذه التوجهات في السياسة المالية تتطلب تنسيق الجهود وإتباع سياسة مالية تتسجم مع سياسة البنك المركزي النقدية والتي تتمثل في إعطاء أولوية لقطاعات النفط باعتباره الممول الوحيد، وللكهرباء والخدمات العامة في الموازنة العامة للدولة<sup>(١٢٧)</sup>. ولقد سعت السلطات التشريعية الى سن القوانين التي تساعد على تنفيذ هذه السياسة مع ضرورة الإسراع بإنهاء الجدل القائم حول قانون النفط والغاز الممول الأساسي للاقتصاد الوطني<sup>(١٢٨)</sup>. كما اتخذت السياسة المالية توجهات جديدة في آليات التخصيص المالي قائمة على الإدارة اللامركزية في منح الصلاحيات لمجالس المحافظات في التخطيط والتنفيذ لمشاريعها التنموية، إضافة الى اقليم كردستان.

ان هذا التوجه في السياسة المالية جاء تلبية لتغير توجهات النظام السياسي في العراق من نظام حكم مركزي شمولي الى نظام حكم ديمقراطي فيدرالي اتحادي، وفقا

---

<sup>١٢٦</sup> - وزارة التخطيط، "الاطار العام لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٣-٢٠١٧" و "تقييم السياسات ومتابعة الاداء التنموي لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤"، المؤتمر الاول لخطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧)، بغداد، ٢٠١٢.

<sup>١٢٧</sup> - الغالبي، عباس، "دعوة تنسيق السياستين المالية والنقدية لتحقيق النمو الاقتصادي"، الشبكة الدولية

<http://www.lasabaah.com>

<sup>١٢٨</sup> - منذ عام ٢٠٠٧، خضع قانون النفط والغاز المقترح الى تجاذبات الاطراف السياسية، هذه التجاذبات بدأت واضحة في مناقشات مجلس النواب لبنود هذا القانون في اكثر من جلسة، ويبدو انها تعيق تشريع هذا القانون لحد الآن ؛ للاطلاع على توجهات هذا القانون انظر: الكناي، د. كامل، "مسودة قانون النفط والغاز؛ بين ارث الماضي وتطلعات المستقبل"، مجلة حوار الفكر، ع ٢٠٠٨/٦. المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد.

للدستور العراقي (٢٠٠٥)، وبالتالي تحويل تسمية "الموازنة العامة للدولة" الى "الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق" تضم موازنة الاقاليم والمحافظات، وذلك لاحتواء الموازنة على تخصيصات اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة باقليم.

**ثالثاً: آليات اعداد "الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق"**؛ حدد دستور ٢٠٠٥ اعداد الموازنة بالقول: يمارس مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وخطط التنمية<sup>(١٢٩)</sup>. ومنذ عام ٢٠٠٩ تم العودة لاعداد خطط تنمية متوسطة المدى (خمس سنوات) تُعد من قبل وزارة التخطيط، ويتم تنفيذها في موازنات سنوية اتحادية تعد من قبل وزارة المالية وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والسلطات المحلية في المحافظات، ومن خلال حزمة سياسات وبرامج وآليات تنفيذ، في إطار من التنسيق، بين السلطات المحلية والحكومة المركزية، وهو ما جاء في أحكام الفقرتين (سابعاً وتاسعاً) من المادة (١٣) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢، التي ألزمت المحافظات كافة بالتنسيق مع الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة بشأن النفقات العامة والمشاريع الاستراتيجية ذات النفع العام والمدرجة ضمن الموازنة الاستثمارية. وعلى وفق ذلك، ينبغي استخدام الموازنة العامة الاتحادية كأداة اساسية في تنفيذ استراتيجية التنمية من خلال عدها برنامجاً تنموياً (سنوياً) ضمن الاطار الاجرائي والمؤسسي والقانوني العام لهذه الاستراتيجية<sup>(١٣٠)</sup>. والملاحظ ان سياسة اعداد الموازنة تتسم بسيادة النفقات وبالتالي فهي سياسة توسعية (غير نوعية) بتغليب النفقات التشغيلية على الاستثمارية في اعداد وتصميم وتنفيذ موازنتها العامة.

**الموازنة التشغيلية**؛ وهي موازنة يتم إعدادها لأغراض تمويل الإنفاق الجاري الحكومي، إذ لا يمكن تأجيل هذه النفقات نظراً لضرورتها لضمان سير العمل الحكومي، وهي

<sup>١٢٩</sup> - الفقرة رابعاً/ المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

<sup>١٣٠</sup> - سالم، د. عماد عبد اللطيف، "اعداد ومناقشة وقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق"، بحث

منشور بالانترنت، ص ٢. <http://www.dorar-aliraq.net>

بمجموعها تمثل إستهلاكاً للسلع والخدمات أي ما يسمى "الإستهلاك الحكومي" <sup>(١٣١)</sup>، بالإضافة الى ان جزء منها يمثل نوع من الانفاق الاستهلاكي العام، وتشمل <sup>(١٣٢)</sup>:

- نفقات الوزارات والدوائر الحكومية الممولة مركزياً، وتتمثل بالرواتب والاجور والمخصصات، تعويضات الموظفين، الرواتب والمكافآت التقاعدية، والاعانات والمنح؛
- النفقات الحاكمة للدولة، البطاقة التموينية، دعم المزارعين، هيئة دعاوي الملكية، استيراد الوقود بشكل عام ووقود المحطات الكهربائية، الادوية، الانتخابات والتعداد السكاني، وغيرها من التزامات الدولة كما في تعويضات الارهاب مثلاً؛
- الالتزامات الخارجية للعراق ومنها بشكل خاص الديون وتعويضات الكويت.

**الموازنة الاستثمارية؛** تمثل نشاط الدولة في حقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي إحدى شرائح الخطة الخمسية كتجسيد مالي للتخصيصات السنوية، وتتضمن بشكل عام برنامج لتنفيذ المشاريع التنموية المختلفة من خلال تحديد حجم التخصيصات الاستثمارية للمشاريع المقرر تنفيذها خلال السنة المالية، عن طريق عقد الاجتماعات المشتركة مع ممثلي الوزارات القطاعية للوصول الى أفضل صيغ التفاعل والتنسيق والتكامل في العمل التخطيطي.

وتتم آلية تحديد حجم التخصيصات على اساس الموازنة العامة للدولة، والتي يتم اقرارها من قبل لجنة في وزارة المالية، حيث يتم فيها ايضا تحديد النفقات التشغيلية والاستثمارية بين الوزارات التنفيذية، وعلى اساس هذه التخصيصات تتم المناقشة بين وزارة التخطيط والوزارة المعنية لتقسيمها على مشاريعها وفق الخطط السنوية ومؤشرات

<sup>١٣١</sup> - عبد الرضا، د. نبيل جعفر، "الموازنة الاتحادية في العراق"، بحث/ كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة

البصرة، <http://www.ahewar.org/debat/show.art>.

<sup>١٣٢</sup> . انظر في ذلك؛ العزاوي، د. هدى و سرمد عباس جواد، "موازنة ٢٠٠٤ الميكانيكية والابعاد الاقتصادية"، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، ٢٠٠٥، ص ٩.

الخطط العامة (الخطة الخمسية). وتتضمن الموازنة الاستثمارية عملية تحليل وتقويم لفرص الاستثمار المتاحة للوحدات الإدارية (قطاعياً ومكانياً) وخلال مدة زمنية محددة (سنة)، وهي من الاهمية بمكان بحيث تستطيع هذه الوحدات ان تحدد برنامجها الاستثماري وبما يتناسب ومستقبل الوحدة ومستويات التجديد والتوسع والنمو فيها والخطوات التي تتخذها عند تنفيذ برنامجها الاستثماري، وتستخدم كوسيلة للرقابة الفعالة على التنفيذ والتحقق من الخطط وانجازها واتخاذ القرارات.

أما فيما يتعلق بالاساس المعتمد في توزيع التخصيصات المعتمدة للموازنة الإستثمارية فان المشرع العراقي حدد آلية لتوزيع الإعتمادات، إذ عد حجم السكان هو المرجع الحاسم في هذا الأمر، وهي مسألة تخالف المعايير الدولية الشائعة اليوم، والتي تؤكد على الأهمية الحيوية لقياس درجات الحرمان الاقتصادي والاجتماعي للمجاميع السكانية كمؤشر سليم لتأمين العدالة بين السكان<sup>(١٣٣)</sup>.

ان تهيئة مشروع قانون الموازنة الاتحادية يتطلب بداية صياغة الاطار العام للسياسة المالية، المخطط رقم (١)، اي اعداد التصور الاول لما ستكون عليه الموازنة الجديدة من حيث اجمالي النفقات والايادات لسنة مقبلة ومقدار العجز والفائض. ويتولى وزير المالية عادة مسؤولية وضع هذا الاطار بالنص: "خلال شهر ايار من كل عام يقوم وزير المالية بأصدار تقرير عن اولويات السياسة المالية للسنة التالية، ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه"<sup>(١٣٤)</sup>. ان عملية تقدير النفقات والايادات العامة للسنة المالية اللاحقة تعتمد على التنبؤ، وهذا يعتمد بدوره على مؤشرات اقتصادية ودولية اهمها ماياتي:

- دراسة اتجاه الاسعار العالمية للنفط وتوقعات العرض والطلب عليه، وأثر تلك التوقعات على تقديرات الموازنة، واعداد هذه المؤشرات ملزم قانوناً بالنص.

<sup>١٣٣</sup> - عبد الرضا، د. نبيل جعفر، "الموازنة الاتحادية في العراق"، مصدر سابق.

<sup>١٣٤</sup> - المادة ٢ من القسم ٦ من قانون الإدارة المالية رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.



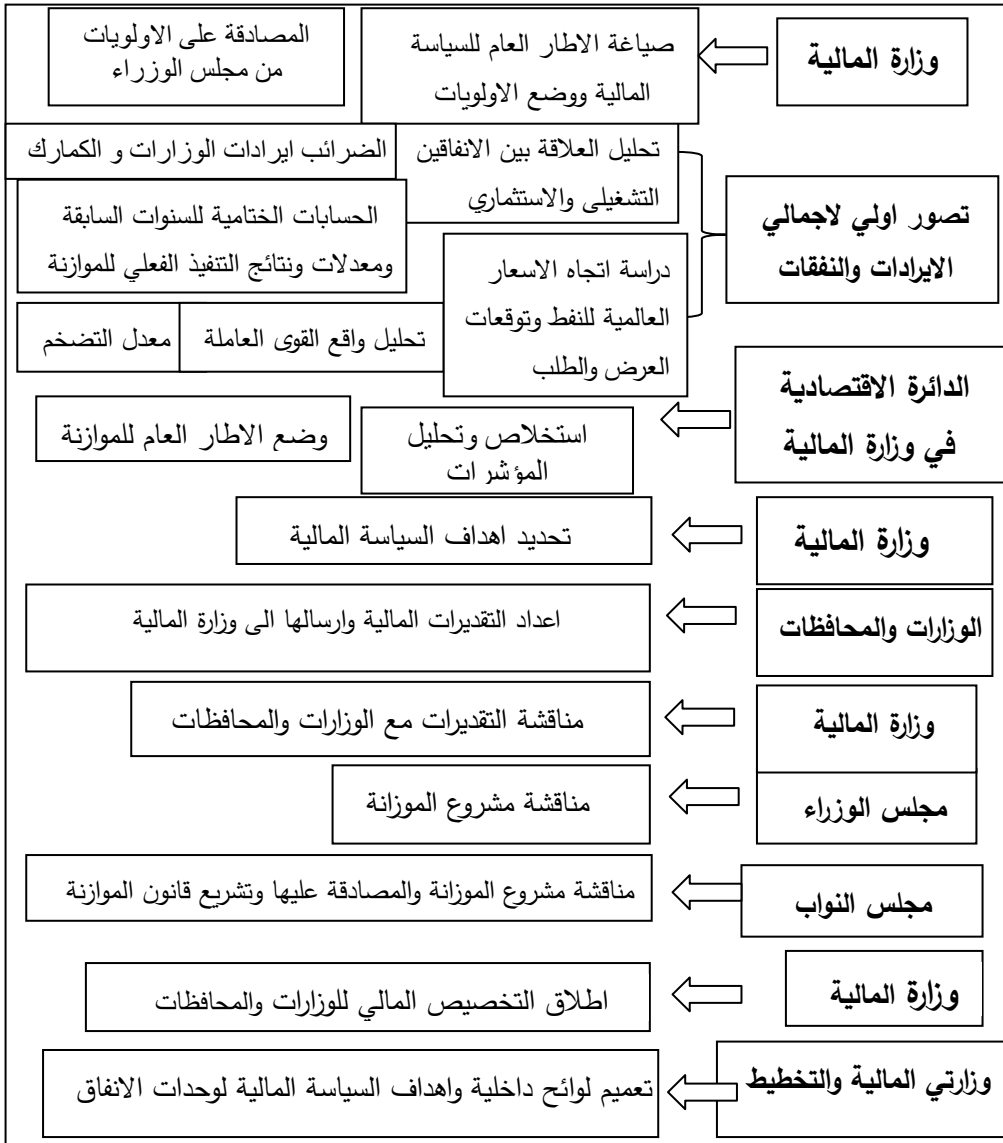
- ويقوم اعداد الموازنة الفيدرالية بشكل خاص على تنبؤات حكيمة ومعقولة لاسعار النفط والمنتجات النفطية والضرائب وايرادات الكمارك (١٣٥).
- الحسابات الختامية للسنوات السابقة وتقارير المتابعة للمدة المنقضية من السنة الجارية للتعرف على اوجه الانفاق ونسب التغير ومعدلاته ونتائج التنفيذ الفعلي مقارنة بالاعتمادات المرصودة.
  - تحليل واقع القوى العاملة واهمية العوامل المؤثرة في العرض والطلب عليها ومعدل التضخم.
  - تحليل العلاقة بين الانفاقين التشغيلي والاستثماري، واستخلاص اوجه الترابط والتداخل بينهما وتأثير كل منهما على الآخر وعلاقة ذلك بـ الأنفاق العام.
  - الاهداف: يرتبط اعداد الموازنة العامة لاية دولة بدالة هدف معينة تعمل بنود الموازنة على تحقيقها، ويجب وجود حزمة من الاهداف المتفق عليها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عند اعداد الموازنة العامة، ويتم تحقيق هذه الاهداف في اطار استراتيجية وطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ان أهمية الموازنة تتبع من تحقيقها للاهداف المرسومة وخصوصاً إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع بواسطة النفقات التحويلية هذا بالإضافة الى تحقيق الاستخدام والقضاء على البطالة ورفع المستوى المعاشي لأفراد المجتمع والعمل على تعبئة الموارد الاقتصادية والبشرية.

وتقوم الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية بدراسة هذه المؤشرات وتحليلها لتتمكن وزارة المالية من وضع الاطار العام للموازنة الاتحادية. وعند اكتمال المصادقة على التقرير الاقتصادي (المعد من قبل الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية) يقوم وزير المالية بتحديد اهداف السياسة المالية بالنص: "خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط بتعميم لوائح داخلية واهداف السياسة المالية لوحداث الانفاق، ويتضمن التعميم المقاييس الاقتصادية الرئيسية المستندة الى اطار

الاقتصاد الكلي، والاجراءات والجدول الزمني لاعداد الميزانية، اضافة الى اجمالي مستويات النفقات لكل وحدة انفاق" <sup>(١٣٦)</sup>: المخطط رقم (١).

### المخطط رقم (١)

## سياقات اعداد الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق



١٣٦- المادة (٣) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

رابعاً: الأوجه الرئيسية للسياسة المالية: من اللافت للنظر إن السياسة المالية في العراق تعمل وفق النظرية الاقتصادية القائلة إن زيادة الأنفاق الاستهلاكي الحكومي يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع المنتجة محلياً وازدهار القطاعات الإنتاجية المحلية. إن هذا التوجه النظري قد ينطبق على اقتصادات الدول التي بلغت تطوراً معيناً وتمتلك القواعد الإنتاجية الفاعلة ونمطاً اقتصادياً واضح المعالم، وهو ما لا ينطبق على حالة العراق المتميز أصلاً بضعف القاعدة الإنتاجية في مجالي الزراعة والصناعة، إضافة إلى تدهور البنية التحتية اللازمة لمساندة القطاعات الإنتاجية الفاعلة، وبالتالي العجز عن مواكبة الطلب المتفاقم مما دفع إلى التوسع في الاستيراد، وهذا ما حصل فعلاً في الاقتصاد العراقي الذي تحول بدوره إلى ضاغط باتجاه سلبي على الإنتاج المحلي المتدهور أصلاً. كما إن هذه السياسة اتكلت على موارد النفط وعوائده السنوية بشكل أساسي لتمويل الميزانية وتغطية النفقات المطلوبة بدلاً من البحث على موارد أخرى مستحصلة لخزينة الدولة مثل الضرائب وتفعيل دور الضريبة في تنمية القطاعات الإنتاجية الفاعلة في الاقتصاد الوطني.

أ. طرق تمويل العجز في الميزانية: قامت وزارة المالية بأجراء تغيير في طريقة تمويل العجز في عوائدها بسبب القيود القانونية الجديدة المفروضة عليها عند الاقتراض من البنك المركزي لرغبتها في إجراء تطوير سوق نشطة للأوراق المالية الحكومية، وحسب معطيات قانون الدين العام المعتمد حديثاً، يتم استرداد كافة خدمات الدين نقداً، ولهذا تم دفع أقيام الأوراق المالية الحكومية مع فوائدها المستحقة، أما الأوراق المالية الحكومية المملوكة للبنك المركزي فستعامل وفق اتفاقية تعقد بين وزارة المالية والبنك المركزي لإعادة متطلبات البنك المركزي على الحكومة. وبدأت وزارة المالية بإصدار أوراق مالية جديدة لتمويل تلك المستحقة عليها، إذ تباع الأوراق المالية الجديدة بعد إصدارها في السوق الثانوية. والجدول رقم (33) يبين الديون المستحقة على وزارة المالية وهو دين داخلي يتم تمويله بالدينار العراقي من قبل البنك المركزي، إذ تم اعتماد الدينار العراقي في وضع الموازنات العراقية.

جدول (33)

الدين العام الداخلي للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠ (مليون دينار عراقي)

السنة	مجموع الدين
٢٠٠٣	٥٥٤٣٦٨٤
٢٠٠٤	٥٩٢٥٠٦١
٢٠٠٥	٦٢٥٥٥٧٨
٢٠٠٦	٥٣٠٧٠٠٨
٢٠٠٧	5193705
٢٠٠٨	4455569
٢٠٠٩	8434049
٢٠١٠	٩١٨٠٨٠٦

المصدر: - البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، ٢٠٠٦، للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٦، جدول رقم (٢٢)، ص ٤٢،  
والنشرة السنوية ٢٠١٠ للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠، جدول رقم (٣٠)، ص ٦٨.

ب. قوانين تشجيع الاستثمار الخاص: على ضوء التوجهات الجديدة للاقتصاد العراقي في الانفتاح واعتماد آلية السوق كمنظم لحركة الاقتصاد الوطني، تركز الحكومة على إيجاد وتمكين إطار عمل فعال ومتناسك وشامل لتعزيز تنمية القطاع الخاص بشكل مستدام في البلاد، من خلال إيجاد بيئة ملائمة للاستثمار الخاص المحلي منه والاجنبي.

هذه الطروحات يفترض ان يتم تحديد معالمها بإطار قانوني يضمن تفعيل اداء القطاع الخاص والنهوض بالمهام الجديدة الموكلة اليه، وانطلاقاً من ذلك صدر اول قانون خاص للاستثمار الاجنبي يرتبط بخطوات الاصلاح الاقتصادي بعد عام ٢٠٠٣ وهو القانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١٣٧)</sup>، من قبل الحاكم الامريكي للعراق (بول برايمر). وقد أثار هذا القانون جدلاً واسعاً في حينه، إذ سمح هذا القانون للأجانب بتملك الشركات بنسبة ١٠٠% باستثناء قطاع النفط، والسماح بإرسال

<sup>١٣٧</sup> - يمكن الاطلاع على نص هذا القانون على الموقع التالي <http://www.bagdadchamber.com>.

الأرباح إلى الخارج بدون ضرائب بالإضافة إلى تأجير الأراضي لمدة تصل إلى أربعين عاماً، وقد صدرت عدة تحفظات على هذا القانون أهمها:

١. عدم إلزام المستثمر الأجنبي باستثمار جزء من أرباحه داخل العراق.
٢. يفترض أن تكون هنالك مشاركة عراقية في المشروع الأجنبي بحيث لا تزيد حصة المستثمر الأجنبي عن (٤٩%).
٣. يجب أن توضع الضوابط المالية الملائمة مع مراعاة قوانين التحويل الخارجي وبالأخص فيما يتعلق بتحويل الأرباح.
٤. ضرورة إصدار التعليمات وإعطاء الحوافز المشجعة للاستثمار في القطاعات السلعية.

ولم يستمر هذا القانون طويلاً، إذ تم تشريع قانون جديد من قبل مجلس النواب العراقي، بعد انتخابه، يلغي هذا القانون ويحل محله قانون الاستثمار الخاص رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦. لقد ألغى هذا القانون جميع القوانين السابقة من ضمنها قانون (٣٩) لسنة ٢٠٠٤، إذ ينص هذا القانون على منح العديد من الامتيازات للمستثمرين الأجانب كصلاحية شراء الأسهم وإدارة الحافطة الاستثمارية بالإضافة إلى نصه على إنشاء هيئة وطنية للاستثمار، كما ينص على منح المشروعات الاستثمارية إعفاءات ضريبية تصل مدتها الى عشرة سنوات قابلة للتجديد وشمول المشاريع القائمة بالقانون. كما يمكن تحويل مستحقات العاملين والشركات بالعملة الأجنبية ولمجلس الوزراء صلاحية تمديد مدة الاستثمار مع التعهد بمنع تأميم المشاريع الاستثمارية، وإعطاء الحق بالاستثمار في سوق الأوراق المالية وإعطاء القضاء العراقي الحق بالبت في الخلافات التي تنشأ بين الدولة والمستثمر. ويهدف هذا القانون إلى جذب وتشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة إلى البلاد وتوسيع الصادرات وتعزيز القدرات التنافسية في الداخل والخارج. ويشمل هذا القانون كل القطاعات باستثناء النفط والغاز والمصارف وشركات التأمين، كما أجاز للمحافظات غير المنتظمة بإقليم بتشكيل هيئة استثمار محلية تتمتع بصلاحية إصدار الترخيص ومنح الإعفاءات والتسهيلات.

يعد قانون الاستثمار الجديد نقلة نوعية في الاقتصاد العراقي من خلال إعطاء الحوافز لجذب رأس المال والخبرة الأجنبية وبما يسهم في تأسيس قاعدة البنية التحتية الأساسية للاقتصاد العراقي، فالعراق يعاني من قلة رأس المال المتاح للأعمار والإنماء نتيجة لتراكم الديون، إذ سوف يساعد على سد النقص الحاصل في التمويل. هذا على مستوى الطرح النظري الذي جاء به القانون، في حين ان التطبيق الفعلي للقانون فيه نوع من التلكؤ على ارض الواقع، ويعود ذلك الى جملة من الاسباب اهمها:

1. عدم استقرار الوضع الامني وتجاذبات العملية السياسية في العراق، وقضايا البيروقراطية (حكم المكاتب) والروتين الاداري.
2. بعض الجوانب المتعلقة بملكية الارض التي يقام عليها المشروع الاقتصادي، وقد تم تجاوز هذا العائق اخيراً (\*).
3. شرط تشغيل (75%) من القوى العاملة الوطنية في المشروع المزمع الاستثمار فيه، وهذا المحدد يعتبر سلاح ذو حدين، فهو يشكل خطوة مهمة في معالجة مشكلة البطالة في العراق، في حين يشكل ذلك عائق للمستثمر الأجنبي.
4. مشكلة التنسيق بين المنهاج الاستثماري للوزارات والأقاليم من جهة والمشاريع الاستثمارية التي تتبناها هيئة الاستثمار من جهة أخرى. وبقدر ما يرتبط ذلك بالصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، فهو يتطلب ايضاً نوع من الشفافية من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار في الاعلان عن الفرص الاستثمارية (الخارطة الاستثمارية) ليس على المستوى المحلي في التنسيق مع مجالس المحافظات (اعتماد مبدء المشاركة) فحسب، وانما ايضاً في الاعلان والترويج لهذه الفرص دولياً، وهو ما قامت به الهيئة من مؤتمرات دولية خارج العراق، ولكن المهم هي النتائج المترتبة على هذا النوع من المؤتمرات، التي لم يشعر الشارع العراقي بجودها على ارض الواقع.

\* عن هذه التعديلات، انظر، المبحث الثاني/ الفقرة ٣-٢-٣ من هذا الفصل.

ومن المشاكل الأخرى التي تعيق السياسة المالية وتتطلب المعالجة هي (١٣٨):

أ. تطوير القطاعات الاقتصادية غير النفطية تمهيداً لخلق اقتصاد متنوع ومتوازن من شأنه أن يساعد في سد الحاجة المحلية وتنويع الموارد المالية.

ب. الفقر والبطالة يشكل عائقان أساسيان أمام النمو الاقتصادي، وما يزيد تفاقم هذه الظاهرة التشوهات المستمرة في سوق العمل وأبرزها قلة فرص العمل.

ت. تفاقم ظاهرة الفساد الإداري والمالي والتي أصبحت من أبرز معوقات الإصلاح الاقتصادي، فالفساد بكل أشكاله يؤدي إلى تبيد الثروة الوطنية.

ث. تسوية النزاعات الداخلية واستعادة الأمن والاستقرار في عملية إعادة التأهيل والتنمية الشاملة بالأخص إصلاح البنى التحتية وتحديث الهياكل الاقتصادية.

### ٢-٣-٣ إصلاح السياسة التجارية

بعد عام ٢٠٠٣ دخل العراق مرحلة جديدة من السياسة التجارية وحرية التجارة وطلب الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (١٣٩)، فقد اتخذت الحكومة خطوات لتحديد سياستها التجارية في رفع الحواجز الحدودية عن البضائع وفرض ضريبة موحدة بمعدل (٥%) لأغراض إعادة البناء كما تم تحرير أسواق النقد الأجنبي (١٤٠).

وقد أقرت سياسة تحرير التجارة في العراق وفق القانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٤ والذي مهد العراق في مفاوضات الدخول إلى منظمة التجارة العالمية، بشرط دعم الإصلاحات التنظيمية وكذلك إجراء تحرير لنظم التجارة والاستثمار الأجنبي فضلاً عن التحرير المالي والمصرفي حتى تتمكن من بناء الكيانات المصرفية الكبيرة في عمليات اندماج كبيرة تضمن لها السيطرة على المصادر التمويلية (١٤١).

١٣٨- الحافظ، د. مهدي، "تحديات النمو والإصلاح الاقتصادي في العراق" [http:// www.iraqalnews.dk](http://www.iraqalnews.dk)

١٣٩- لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع، راجع: الكنان، د. كامل كاظم بشير، "الاقتصاد العراقي ومتطلبات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية"، مصدر سابق.

١٤٠- جاسم، عبد الرسول عبد، "تحو تقويم الاقتصاد العراقي...، مصدر سابق، ص ٧.

١٤١- صيوان، هيثم كريم، "الشركات متعددة الجنسية ودورها في الاقتصاد العالمي مع التركيز على العراق"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ١٤٩.

وفي إطار تحديد سياسة تجارية مثلى على المدى الطويل يواجه العراق خياراً بين إلغاء التعريفات الكمركية ومنح تعريفية مثلى يمكنها أن تدعم أهدافاً أوسع للسياسة العامة. وقد يكون من الأفضل في المرحلة الأولى حماية الاقتصاد من المنافسة الدولية وخصوصاً بعد طلب العراق الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وفي شباط من عام ٢٠٠٥، تم منح العراق صفة مراقب في اجتماعات المنظمة، حيث تم تشكيل فريق لغرض الاجابة عن الاستفسارات والأسئلة التي وجهتها المنظمة للعراق، وقدم أعضاء فريق العمل في الثاني من نيسان من العام ٢٠٠٨ دعمهم لتسريع عملية الانضمام إلى المنظمة مشيرين إلى إن هذا سيساعد العراق في الاندماج في الاقتصاد العالمي، وفي هذه المرحلة من عملية الانضمام يعمل الأعضاء على بحث جميع جوانب سياسات العراق التجارية والاقتصادية وذلك من اجل تعديلها وفقاً لمبادئ هذه المنظمة<sup>(١٤٢)</sup>، كما طالبوا بالمزيد من المعلومات حول سياسة التسعير وقانون الاستثمار وتراخيص الاستيراد وقانون الكمارك وحقوق الملكية الفكرية والمعلومات المتعلقة بالدعم الداخلي والإعانات المالية لقطاع الزراعة. وفي هذا الجانب لابد من الوقوف على واقع العراق، إذ توجد عدة أمور يجب أخذها بنظر الاعتبار، أهمها<sup>(١٤٣)</sup>:-

- إن العراق يمر بظروف استثنائية على الصعيد السياسي والاقتصادي والأمني.
- الخضوع التام لأكبر عملية إغراق للسوق المحلية من السلع الاستهلاكية الرديئة ومن مناشئ مختلفة.
- انعدام الرقابة والسيطرة عند دخول المواد المستوردة.
- مخاطر الانكماش المفاجئ للدولة في القطاع التجاري قبل نضوج القطاع الخاص.
- غموض أساليب تصدير النفط.
- الافتقار الى قاعدة بيانات إحصائية دقيقة.

<sup>١٤٢</sup> - منظمة التجارة العالمية تبدأ مباحثات حول عضوية العراق: <http://www.wtoarab.org>

<sup>١٤٣</sup> - ردام، مكي محمد، "ماذا يعني انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية"، موقع الشبكة الدولية؛

<http://www.iraqism.com>



ولعل ابرز ما يعتبر مهماً في هذا الموضوع، والذي يحاول القائلون على إدراجه ضمن جدول المهام السياسية، هي طريقة التهيئة والاستعداد لدراسة ومناقشة وعقد ونشر الاتفاقيات التجارية والإجراءات ذات الطابع المالي والاقتصادي بالسرعة التي تقوت فرصة دراسة النتائج المتوقعة باستخدام سياسة إحراق المراحل لتحقيق مكاسب سياسية على حساب المتطلبات الفنية في اتخاذ القرارات المهنية، وقد اتخذت الحكومة العراقية العديد من الإجراءات للإيفاء بالتعهدات المقطوعة إلى منظمة التجارة العالمية من أجل الوصول إلى العضوية الكاملة، أهمها (١٤٤):

- أ. إصلاح نظام التعريفية ونظام الكمارك وإيجاد قوانين ونظم ملائمة.
- ب. اقتراح قانون حديث وشامل للملكية الفكرية يتماشى مع متطلبات اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة.
- ت. إيجاد تشريع مطابق لقواعد المنظمة الدولية والخاص بالعوائق الفنية أمام التجارة.
- ث. السعي على إنجاز الاستقرار الاقتصادي من أجل دخول المستثمرين الأجانب.

## ٢-٣-٤ إصلاح الشركات العامة المملوكة للدولة

تم إنشاء وحدة المهام الخاصة المعنية بالإصلاح الاقتصادي ضمن هيئة المستشارين الخاصة برئيس الوزراء لتكون الهيكلية التنسيقية لإعداد برنامج إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة. وقد أعدت مجموعة العمل المعنية بإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة التابعة لوحدة المهام مقترحاً لبرنامج إعادة الهيكلة الذي ينتظر موافقة مجلس الوزراء عليه (\*).

(144) B. Kaminski, Leveraging WTO Accession to Decision Strategy of Economic Reforms for New Iraq , Document of the World Bank , Washington D.C , 2004 , p. 15.

\* تم تكليف وحدة المهام بموجب قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم ١٢٤٨٢/٢٧/٢٠١٠ بتاريخ ١٢-٤-٢٠١٠، بإعداد خارطة طريق تقوم على آليات عمل السوق لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، بحيث تتضمن المراحل والمؤسسات والمسؤولية والإجراءات اللازمة لتعزيز قبول الجمهور لهذه الإصلاحات.

**أولاً: الخلفية ونطاق العمل؛** تعمل معظم الشركات المملوكة للدولة بأسلوب يفتقر الى الكفاءة والإنتاجية. وهذا مرده الى التشوهات الاقتصادية التي نتجت عن الوضع الأمني غير المستقر، والعقوبات التي كانت مفروضة على العراق قبل عام ٢٠٠٣، وغياب الاستثمار، وعدم إستخدام تكنولوجيا حديثة، بالإضافة الى ضعف الصيانة، وقلة جودة الإمدادات والتضخم الكبير في القوى العاملة. ولهذه الأسباب تعتمد معظم الشركات المملوكة للدولة على الإعانات المالية من الميزانية الفدرالية لتشغيل عملياتها ودفع رواتب الموظفين. ولم تتمكن معظم الشركات المملوكة للدولة في السنوات الأخيرة من تطوير قدراتها على المنافسة أو تحقيق الاعتماد على الذات، حيث يصل عدد الموظفين في الشركات المملوكة للدولة إلى (600) ألف موظف في شهر حزيران ٢٠١٠، تم دفع رواتبهم من الميزانية الفدرالية لعام ٢٠١٠.

وتهدف عملية إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة إلى إنعاش الأداء التشغيلي والمالي والتنظيمي لهذه الشركات وبالتالي المساهمة في زيادة نشاط الاقتصاد العراقي، ورفع وتيرة التنافس بين الشركات وحركة التجارة وتسهيل النمو المستدام للأسواق، وفي الوقت نفسه طرح إجراءات للتخفيف من الأثر الاجتماعي السلبي وإيجاد فرص عمل واستيعاب فائض الموظفين من خلال إجراءات دعم تطوير الأعمال الجديدة وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة.

**ثانياً: الإطار القانوني والتنظيمي: التشريعات القائمة،** تسمح التشريعات القائمة بتنفيذ أشكال محددة من عمليات الإصلاح الاقتصادي الضرورية للبدء في عملية إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، حيث توجد حاجة ملحة لاصدار تشريعات جديدة لتوفير الاسس الجيدة لاصلاح الشركات المملوكة للدولة وتهيئة مناخ الاعمال التجارية.

• **قانون الإصلاح الاقتصادي:** تنص مسودة قانون الإصلاح الاقتصادي، الذي تم إعداده من قبل وحدة المهمات المعنية بالإصلاح الاقتصادي، على مبادئ الإصلاح الرئيسية للتحولات الاقتصادية الرئيسية في العراق. وينص القانون على دعم القدرة الكلية على المنافسة والإنتاج للشركات المملوكة للدولة والاقتصاد بشكل عام بهدف

تسهيل دمج هذه الشركات في قطاع خاص قادر على الحياة والاستمرار. كما ينص القانون، بالإضافة الى العديد من الاحكام الاخرى، على إنشاء "مجلس الإصلاح الاقتصادي" لمراقبة تطور ونشر الأطر القانونية والتنظيمية ذات العلاقة وإجراء الدراسات والأبحاث ومراقبة عمليات الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع الوزارات المعنية ووضع الآليات المؤسسية التي ستدير عمليات إعادة هيكلة الشركات العامة وأصولها. أن الشركات المملوكة للدولة تتباين تبعاً لمستوى إنجازها وأهميتها ومدى جدواها التجارية وجاذبيتها للاستثمار، وبالتالي يمكن تصنيفها وفق أربعة فئات:

- شركات مجدية تمول ذاتياً، وهي جاذبة وجاهزة للاستثمار؛
- شركات غير مقتدرة على التمويل الذاتي ولكنها مجدية وتحتاج الى إعادة هيكلة؛
- شركات هجينة (مجدية/ غير مجدية خلال التقسيم) وتحتاج إلى إعادة هيكلة جوهرية؛
- شركات لها أولوية منخفضة في الاستثمار وهي غير مجدية/ تستمر بعملياتها الاعتيادية أو تتم تصفيتها.

ان إعادة هيكلة الشركات العامة تتطلب ما يلي:

أ- مراجعة نظام إدارة الشركات وخصوصاً ما يتعلق بالإجراءات وتشكيلة مجالس الإدارة وذلك لتتوافق مع إنشاء عمليات لصنع قرارات سليمة.

ب- اعتماد مجموعة من الإجراءات لإعادة الهيكلة في المجالات المهمة:

- الشراكة الإستراتيجية: والتي تعتبر مهمة لعملية إعادة الهيكلة الناجحة للشركات المملوكة للدولة ولتطوير خطط عمل فعالة؛
- تحويل الشركات العامة الى شركات مساهمة؛
- التقييم؛
- عقود إدارة الاداء لتعزيز مساءلة مدراء الشركات المملوكة للدولة؛
- التنظيم والأسواق والتسويق والدخول إلى الأسواق.

ت- تبني توجه قائم على مراحل ابتداءً من التخطيط الأولي لغايات تصنيف الشركات المملوكة للدولة، يتبعها تحليل معمق للعوامل الداخلية والخارجية وديناميكية عمل الشركات المملوكة للدولة، وصياغة خطط تنفيذ لعمليات إعادة الهيكلة على أطوار ووفق قطاعات مقسمة على مراحل وبحسب الأولويات.

- الترتيبات المؤسسية وفقاً لاسلوب نقل المهام وعملية تحويل المسؤوليات، تم تحديد ثلاث مراحل تطوير مؤسسية على النحو التالي:

#### المرحلة الحالية: إنشاء ما يلي:

- وحدات إعادة الهيكلة في الوزارات المعنية ويتم تنظيمها ضمن وحدات تطوير الأعمال ووحدات الاستثمار لضمان إستمرارية عمليات التخطيط وأنشطة إعداد ملفات الاستثمار.

- فرق دعم إعادة الهيكلة تضم أعضاء من الوزارات المعنية ووزارات أخرى بحسب اختصاصها، وتكون هذه الفرق مسؤولة عن سلسلة مهام من ضمنها تنمية القدرات والتقييم والموافقة على ملفات الاستثمار وإعداد خطط الخصخصة ومخططات الشراكات العامة الخاصة وتقييم الأصول والتخفيف من الأثر الاجتماعي السلبي والنشر... الخ.

المرحلة الانتقالية: ويتم تشكيل لجنة لإعادة الهيكلة تتولى أنشطة ومهام فرق دعم إعادة الهيكلة وتنسق مع وحدات إعادة الهيكلة في الوزارات المعنية.

المرحلة الأخيرة: وتشمل تأسيس هيئة تحويل الشركات وتكون ضمن مجلس الإصلاح الاقتصادي (عند إنشائه) كمؤسسة تقوم في نهاية المطاف بتوجيه وإدارة إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة وعمليات الخصخصة في العراق بشكل كامل وتولي أعمال ومهام اللجنة. تشمل مهام الهيئة امتلاك الأصول وإدارتها بشكل تدريجي وتوحيد وتوسيع عمليات خصخصة الشركات المملوكة للدولة (عملية تحويل هذه الشركات إلى شركات مساهمة) وبالتالي التصرف بأصولها (إلى كيانات غير حكومية) وفقاً للإجراءات المتبعة التي تنظم بقرارات حكومية صحيحة ومحددة. وقد تحتفظ الهيئة بأسهم في رأس مال الشركات الحكومية (شركات خاصة، عامة ومختلطة).

سنقوم وحدة المهمات المعنية بالإصلاح الاقتصادي بتحديد وإختيار أعضاء كل من فرق دعم إعادة الهيكلة ولجنة إعادة الهيكلة مسبقاً. بحيث تتم عملية الاختيار النهائي بدعم من المنظمات الدولية: وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي.

**ثالثاً: التنفيذ:** ستنظم عملية التنفيذ في أربعة مراحل رئيسية على النحو التالي:

**المرحلة الأولى:** أنشطة تحضيرية مؤسسية تقوم بها وحدة المهمات الخاصة والوزارات المعنية.

**المرحلة الثانية:** بدء مرحلة التطبيق وتشمل برامج بناء القدرات والتدريب في الوزارات المعنية والشركات المملوكة للدولة والإعداد المؤسسي لوحدة إعادة الهيكلة وفرق إعادة الهيكلة، كما تشمل التحليل المبدئي للمشاريع المملوكة للدولة وتصنيفها.

**المرحلة الثالثة:** إنشاء وبدء عمل لجنة إعادة الهيكلة والتي تقوم بمراجعة وإكمال تصنيف الشركات العامة، وصياغة خطط لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة وفق أطوار محددة ومرتبطة بحسب الأولويات على مستوى الدولة وإعداد خطط تصفية أولية للشركات غير المجدية.

**المرحلة الرابعة:** إنشاء وبدء عمل هيئة تحويل الشركات ضمن مجلس الإصلاح الاقتصادي لتحل محل مهام لجنة إعادة الهيكلة.

**رابعاً: حزم التخفيف الاجتماعية:** ستكون الأولوية لتقييم قدرة نظام الحماية الاجتماعية الحالي - شبكة الحماية الاجتماعية وأنظمة التقاعد - وتعديلها بناء على المعطيات الحالية للحد من المشاكل الاجتماعية المحتملة الناتجة عن عملية إعادة الهيكلة، وستتم هذه المهام بتنسيق من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ستصمم الحزمة بما يتناسب مع القطاع الاقتصادي المعني ووفق مواصفات القوى العاملة الموظفة عند تاريخ بدء عملية إعادة الهيكلة. ويقوم المبدأ الرئيسي في هذه الحزم على:

- الحد من الأثر الاجتماعي السلبي على الافراد من خلال توفير التدريب المهني والتجاري بما يتوافق مع متطلبات العمل في السوق لتسهيل عملية إعادة التوظيف؛
- تأمين القدرة على الوصول إلى دفعات التعويض والقروض على أساس طوعي؛
- تحويل الأفراد الذين لم يتم إعادة توظيفهم ولم يقبلوا التعويضات إلى شبكة الحماية الاجتماعية أو التقاعد المبكر؛
- إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة من خلال:
- الاستعانة بالقطاع الخاص لإدارة بعض النشاطات الإنتاجية والخدمات التي يمكن أن تقدم بنوعية أفضل وكلفة أقل، وسيتم إعطاء الأولوية لتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- إيجاد فرص أخرى للعمالة الفائضة في الشركات المملوكة للدولة طوال عملية الإصلاح.
- التركيز بشكل أساسي على تطوير قطاع خاص فاعل ومجد بما يوفر امكانية التأثير الفعال في عملية إعادة الهيكلة لتعزيز اداء الشركات المملوكة للدولة والنظام الاقتصادي بشكل عام والحد من فقدان الوظائف وخلق فرص عمل جديدة.
- ان تطبيق هذه الاجراءات يتطلب دور فاعل ومؤثر للسلطة التنفيذية من خلال:
- العمل على الاستفادة من الممارسات الدولية الفضلى والنتائج الايجابية والدروس المستفادة من تجارب دول العالم وإستخدامها وتوظيفها وفق حالة العراق.
- البدء بعملية التحول في قاعدة الإنتاج وتشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي والمحلي في القطاعات المهمة بما يؤدي الى الحد من الإسراف في استخدام الإيرادات العامة والتي كانت واضحة بشكل كبير في السنوات الأخيرة.
- طرح أدوات وآليات (في إطار التشريعات المعمول بها حالياً والقوانين والتشريعات التي ستصدر لاحقاً) تهدف إلى تحفيز الطلب في السوق على المنتجات العراقية والتي يمكن أن تلبى من قبل الشركات المملوكة للدولة على أسس تنافسية.

- ضمان توفر أرضية تشريعية ضرورية لتحويل الشركات وتعديل أدوار الحكومة فيما يخص إقتصاد البلد، بالإضافة إلى النظام المالي الذي سيساعد على تعزيز التمويل الذاتي وزيادة الواردات من خلال فرض الضرائب بشكل سليم وإيجاد نظام كمركي فاعل.
- الالتزام بتبني خارطة طريق لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، وبما يضمن صياغة سريعة لأطر العمل التنظيمية والتشريعية الضرورية ومقدمة لكل الإجراءات الداعمة الأخرى لخلق بيئة عمل وفرص للشركات العامة والعمالة الفائضة وتعزيز المنتج والعلامات التجارية العراقية ضمن سياق التنوع الاقتصادي.

### ٣. إعادة هيكلة الفعل التخطيطي بين دور الدولة المركزي والسلطات المحلية

شهد العراق عبر مسيرته التاريخية اصدار العديد من الدساتير التي تعبر عن طبيعة النظام السياسي في كل مرحلة، وهو متأرجح بين المركزية واللامركزية في الحكم أو في إدارة شؤون الدولة، مع الاقرار بسيادة المركزية في التطبيق، وبقاء اللامركزية كطروحات نظرية في البعض من هذه الدساتير، وتحديدًا بعد أقرار النظام الجمهوري في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨، عندما رسخ الدستور الجديد للثورة نظام المركزية الإدارية وكل ما تبعه من قوانين و تشريعات سارت بنفس الاتجاه. وبعد تغير النظام السياسي عام ١٩٦٣، صدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي تبنى من الناحية النظرية نظام الإدارة اللامركزية، في تأسيس وحدات إدارية دون الإشارة الى وجوب تأليفها بالانتخاب، وهذا ما سار عليه النظام السياسي الذي تبنى الحكم في العراق بعد ١٩٦٨، في اصداره لدستور ٢١ ايلول/ ١٩٦٨ ثم دستور ١٦ تموز/ ١٩٧٠. وبالتالي يمكن القول ان تبنى اللامركزية الإدارية في ظل الدساتير كان نظرياً أو صورياً لأن أسلوب المركزية كان هو الطاغي والمطبق. وعقب زوال النظام السياسي في ٩ نيسان/ ٢٠٠٣ حدث تغير جدي في هيكلية الدولة العراقية من الناحية النظرية في القوانين والانظمة الصادرة وما تبعها من سن دستور جديد للبلاد رافقه تطبيق ميداني

وعمل فعلي بالنظام اللامركزي وممارسة للسلطة المحلية في المحافظات عن طريق مجالس محافظات منتخبة وكذلك المجالس المحلية.

ان هذا التحول في النظام الإداري نجده واضحاً في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، كما نجده واضحاً في أمر سلطة الائتلاف المرقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١٤٥)</sup>. هذه التشريعات كانت دليل عمل في تنظيم إدارة الدولة العراقية بعد الاحتلال في نيسان/٢٠٠٣ ولغاية إصدار الدستور العراقي الجديد عام ٢٠٠٥، والذي تم إقراره بالانتخاب واصبح المرجعية الأساسية في العمل الإداري لجمهورية العراق في توجهاتها الجديدة نحو اللامركزية في إدارة شؤون البلاد.

### ٣-١ إعادة هيكلة الدولة العراقية بموجب دستور ٢٠٠٥

كفل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام الإداري الاتحادي-اللامركزي، في مادته الاولى، في نظام جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، كما كفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة. لقد بين الدستور أن جمهورية العراق تتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية يتم فيها انتخاب مجلس محافظة ومحافظ وإدارات محلية ومجالس بلدية في الاقضية والنواحي<sup>(١٤٦)</sup>، انظر المخطط (٢).

<sup>١٤٥</sup> - وهو اول قانون صدر بعد تاريخ ٩/٤/٢٠٠٣، تاريخ الاحتلال الامريكي للعراق وتغير نظامه السياسي، والذي عُد الأساس الذي أُستندت عليه القوانين والتشريعات التي صدرت حتى نفاذ الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥. أما أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١) في عام ٢٠٠٤ فهو من القرارات التي أصدرها الحاكم الامريكي (بول برايمر) بعد توليه مهام مسؤولية إدارة الدولة العراقية، وهو تكريس لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي جاء به قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ولكن باستفاضة أكثر واستطرد في تشكيل مجالس المحافظات وتفصيل اختصاصاتها. للمزيد عن مضامين هذه التشريعات انظر: الكنان، د. كامل وصبيح لفقة الزبيدي، "السلطات المحلية والتنمية: تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، مع إشارة الى التجربة العراقية"، دار إثراء للطباعة والنشر، عمان، ٢٠١٢، ص ١٧٤-١٧٧.

<sup>١٤٦</sup> -انظر؛ م/ ١١٦ من الدستور.



ان ما يمكن ملاحظته، ومنذ عام ٢٠٠٥، أن هيكلية الدولة العراقية تتكون من شكلين في نظام الحكم: الاول فدرالي متمثل في حكومة اقليم كردستان لثلاث محافظات (اربيل، السليمانية، دهوك)، والثاني يمثل النظام اللامركزي في المحافظات المتبقية (خمسة عشر محافظة). هذا التكوين في الهيكلية انما يعود في حقيقته الى خلفية تاريخية في تكوين اقليم كردستان منذ التسعينات من القرن الماضي بفعل عوامل وخصائص ديموغرافية وجيوستراتيجية خاصة في المحافظات الثلاث المكونة للاقليم، وتحوله من "منطقة للحكم الذاتي" في التسعينات الى "اقليم كردستان العراق" بموجب دستور ٢٠٠٥. وقد ترك الدستور للمحافظات المتبقية الحرية في تكوين الاقاليم أو اعتماد النظام اللامركزي في الإدارة ضمن الدولة العراقية. هذا الاختيار يعتمد فيه على رغبة المواطن من خلال ممارسة حقوقه السياسية: الانتخاب والاستفتاء.

• حق المواطن بالاستفتاء في تشكيل الأقاليم، أن تحول المحافظة الواحدة أو أكثر من محافظة إلى إقليم يتم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقتين<sup>(١٤٧)</sup>:  
- طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم:

- طلب ١٠/١ الناخبين من تلك المحافظة.

• حق المواطن بانتخاب أعضاء المجلس التشريعي في الإقليم (البرلمان) أو من خلال انتخاب أعضاء مجلس المحافظة في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم.

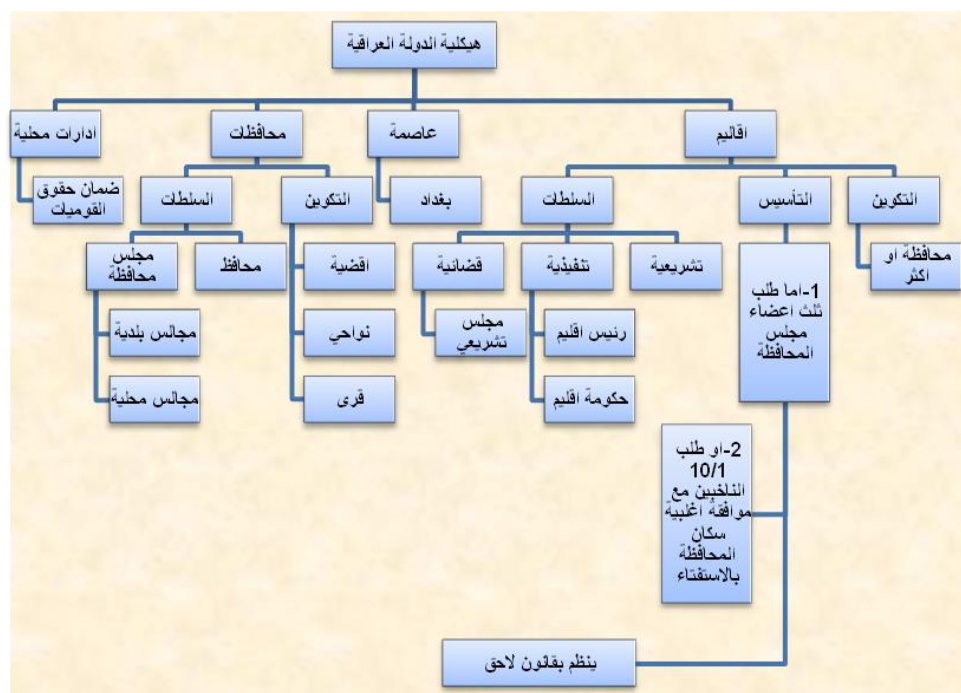
ان هذه الهيكلية المزدوجة في دولة واحدة تتضمن سياقات عمل متباينة، ففي اقليم كردستان هناك حكومة تتألف من وزارات، هي في معظمها مناظرة لوزارات الحكومة الاتحادية، تعمل باستقلالية تامة في إدارة شؤون الاقليم، وهو ما كفل لها الدستور ذلك (المادة ١٢١-اولاً) كسلطة تنفيذية الى جانب سلطة تشريعية ممثلة بـ "برلمان الاقليم" يقوم باصدار التشريعات والقوانين المحال اليه من السلطة التنفيذية في الاقليم، إضافة الى السلطة القضائية للاقليم. وان كان الدستور قد اشترط عدم تعارض هذه التشريعات

<sup>١٤٧</sup> - م/١١٩ من الدستور.

مع الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا ان هذه السياقات تتسم بنوع من الاستقلالية في ممارسة المهام والنشاطات الاقتصادية المتنوعة وخاصة في التخطيط والاستثمار مقارنة مع المحافظات العراقية الاخرى والتي ترتبط بالسلطة التنفيذية للحكومة المركزية في بغداد أو في الدوائر التنفيذية للوزارات كلا حسب اختصاصه في تلك المحافظة، والتي تم تنظيم علاقتها مع الحكومة المركزية بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (١٤٨).

## المخطط (٢)

هيكلية الدولة العراقية بموجب دستور (٢٠٠٥)



<sup>١٤٨</sup> - أنظر في ذلك، الكناني، كامل و صبيح لفته الزبيدي، "السلطات المحلية والتنمية....."، مصدر سابق.

هذا التباين انعكس وبوضوح الى تفاوت واضح في آليات العمل الاقتصادي وما آلت اليه حركة العمران والتنمية في المحافظات المكونة للاقليم، بموجب قانون استثمار خاص، على سبيل المثال يتحكم في حركة الاستثمار في الاقليم، وبين قانون الاستثمار الذي تخضع له المحافظات العراقية الاخرى. ومع الاقرار بتأثير المدة الزمنية في ممارسة الاقليم لدوره التنموي منذ منتصف التسعينات، تحت ظروف جيوسراتيجية خاصة، فان السياسة الاقتصادية القائمة على القطاع الخاص والدور التأسيري للحكومة المحلية في الاقليم في الفعل الاقتصادي، له دوره الكبير في تفعيل الحركة التنموية للاقليم، التي لم تشهد مثل هذا الحراك في المحافظات الاخرى في علاقتها مع الوزارات التنفيذية سواء في إعداد الخطط أو في تنفيذ المشاريع، وهو ما سنحاول التركيز عليه في الفقرات الآتية.

### ٣-٢ سياقات الفعل التخطيطي التنموي بين أرث مركزية التخطيط والتوجهات الراهنة

ظهر التخطيط في العراق بعد انبثاق النظام الجمهوري في ١٤ تموز ١٩٥٨، في إعداد الخطط التنموية وايضا كممارسة ميدانية في توجيه التنمية وتحديد مسارات نمو الاقتصاد العراقي. ان مسار العملية التخطيطية في العراق مر بمراحل متعاقبة في انتقال الممارسة التخطيطية من السياق المركزي في هيمنة الحكومة المركزية، استناداً الى سياسة الدولة في نظام شمولي قائم على مركزية القرار التخطيطي مع تحسن تدريجي في التوجه نحو اللامركزية في مراحل لاحقة في التخفيف من سيطرة المركز. ان المسافة بين نقطتي التوجه نحو المركزية او اللامركزية هي المجال الذي تضع الحكومة نفسها فيه، فكلما كان التدخل الحكومي كبيراً اقتربنا من المركزية والعكس بالعكس. ان موقع الحكومة هذا لا يتحدد اعتباطاً انما يعتمد على السياسة الاقتصادية للنظام القائم، فكلما كان النظام قائماً على الشمولية والموقف البعيد عن الديمقراطية كلما اقترب من المركزية.

ويمكن تشخيص ملامح هذه المسافة بالمراحل الرئيسية الآتية<sup>(١٤٩)</sup>:

الاولى: الالتزام بقوانين المركزية على المستوى الوطني في توجيه العمليات التخطيطية.  
الثانية: مجموعة من الاجراءات الهادفة الى التخفيف من حدة المركزية الشاملة على المستوى الوطني والانتقال التدريجي نحو اللامركزية الاقليمية (المكانية).  
الثالثة: ممارسة التطبيقات اللامركزية على مستوى الوحدات المحلية: الاقاليم، المحافظات والمجالس البلدية.  
الرابعة: تبلور العلاقات الديمقراطية في المشاركة المجتمعية في اعداد وتنفيذ الخطط التنموية في علاقات تكافؤ بحيث تصبح عمليات الترابط ضرورية بين الهيئات التخطيطية ومكونات المجتمع ومن ثم بين العناصر الاقتصادية جميعها في نظام اقتصادي-اجتماعي متطور.

### ٣-٢-١ التخطيط في ظل النظام المركزي: مركزية التخطيط وتشكيل المؤسسات الاقليمية

في العراق، تجسدت المرحلة الاولى في اعتماد التخطيط كوسيلة حكومية مؤثرة في تخصيص الاستثمارات من خلال مؤسسات عامة مركزية تم استحداثها لهذا الغرض، اهمها وزارة التخطيط (١٩٥٩) ومجلس التخطيط (١٩٦٤) والدوائر القطاعية في هذه الوزارة، والتي تمثل مختلف الفعاليات والنشاطات الاقتصادية في القطاعات الرئيسية المكونة للاقتصاد الوطني، كدوائر التخطيط الاقتصادي، الزراعي، الصناعي، النقل، القوى العاملة، الخدمات...الخ، يدعم ذلك دائرة متخصصة بالبيانات والمعلومات الاحصائية، هي الجهاز المركزي للاحصاء، مع وجود دائرة متخصصة بالتخطيط الاقليمي، تهتم بالبعد المكاني لخطط التنمية القطاعية<sup>(\*)</sup>. هذا المكون الإداري هو الذي

<sup>١٤٩</sup> - آمنة حسين صبري، "اللامركزية في التخطيط - دراسة في تقييم التخطيط على المستوى المحلي"،

رسالة ماجستير، جامعة بغداد، المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي، ٢٠٠٥.

\* - في ٩-١٠-١٩٧١ صدر قرار من مجلس التخطيط برقم (١٠٠) بأنشاء هيئة للتخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط، ضمن أجهزة التخطيط المركزية.

يتولى إعداد الخطط التنموية على وفق سياقات عمل ضمن مخطط شبكي يربط كافة مؤسسات الدولة والمجتمع في تدفق للبيانات والمعلومات لمشاريع وفعاليات متنوعة مرغوب انجازها ضمن منظور زمني، محدد مسبقاً، ليتم برمجتها من قبل الوزارة على ضوء الامكانيات المالية المتاحة: المخطط رقم (٣).

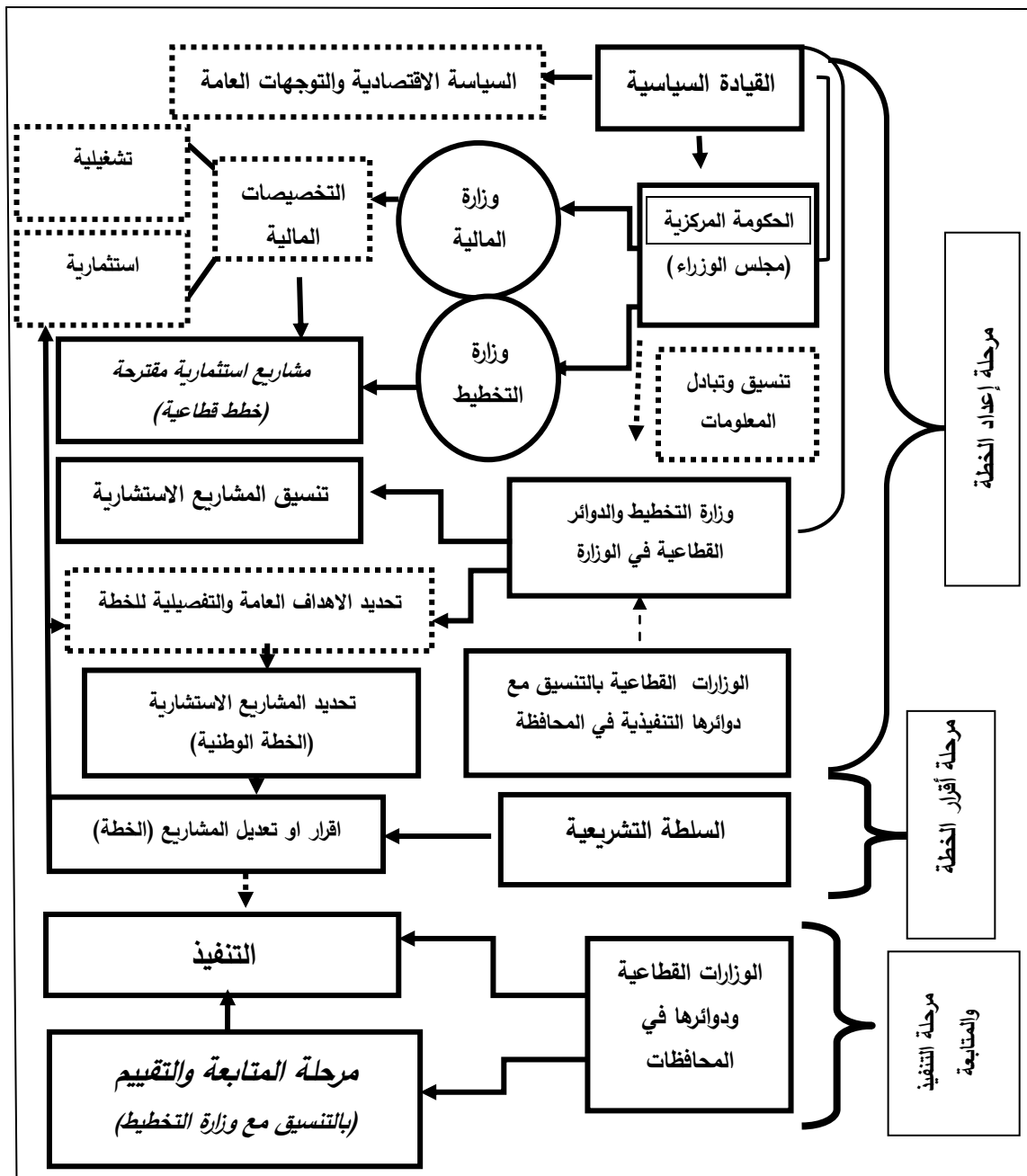
ان هذا المخطط يعكس هيكلية توجهات الدولة العراقية، آنذاك، القائمة على المركزية في التخطيط من جهة وعلى اولوية القطاع العام في قيادة عملية التنمية من جهة أخرى، و التي سادت المشهد الاقتصادي في العراق طيلة المدة ١٩٥٨-٢٠٠٣، مع دور متأرجح للقطاع الخاص وفي ظروف عدم ثقة لبيئة استثمارية غير واضحة المعالم<sup>(\*)</sup>، علاوة على الظروف الاستثنائية من حروب وحصار طيلة هذه المدة. في ظل هذه الظروف والمعطيات كانت آليات التخطيط تتفاعل في منهجية قائمة على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، ضمن سياقات عمل من الاعلى الى الادنى (Planning to up of down)، حيث تتبنى وزارة التخطيط إعداد الخطة الوطنية على ضوء ما يتم الحصول عليه من الوزارات القطاعية في خططها للمراحل الزمنية المحددة في الخطة.

هذه المنهجية تقوم على تحديد التوجهات العامة للاقتصاد الوطني من خلال القيادة السياسية للبلاد، والتي يتم ترجمتها الى اهداف عامة من قبل الجهات الفنية في وزارة التخطيط، واهمها "مجلس التخطيط" للمدة ١٩٦٤-١٩٧٤، تلتزم بها كافة مؤسسات الدولة من الوزارات، التي تقوم بدورها في إعداد خططها القطاعية على ضوء هذه الاهداف. تُرسل هذه الخطط القطاعية الى الدوائر القطاعية في وزارة التخطيط والتي تقوم بدورها في تنسيق هذه الخطط في "الخطة القومية" بما يتلائم والتوجهات العامة للدولة والاهداف المحددة لبلوغها خلال المدة الزمنية المحددة للخطة، وهي غالباً ما تكون خطط خمسية.

\* - انظر ما جاء في الفصل الاول/المبحث الاول من هذا الكتاب.

### المخطط رقم (٣)

سياقات العملية التخطيطية في العراق (١٩٥٨-٢٠٠٣)



هذه المركزية في إعداد الخطط التنموية كان يتخللها نوع من التفاعل المنهجي فيما يتعلق بمواقع مشاريع الخطة الوطنية في المحافظات العراقية المختلفة، انطلاقاً من محاولة تقليل الفجوة التنموية التي بدأت تتفاقم بين المدن العراقية، وخاصة مع مدينة بغداد، والتي تجسدت في تعظم الهجرة الى هذه المدينة من ربوع العراق المختلفة. وهو الدور الذي اضطلعت به دائرة التخطيط الاقليمي في مهمة اعداد الدراسات ذات البعد المكاني لخطط التنمية القومية والعمل على تحقيق الموازنة في مستويات التنمية الاقتصادية بين المحافظات للنهوض باقتصاديات المناطق المختلفة، مع وضع الأسس والسياسات المتعلقة بالتنمية الحضرية والريفية ضمن أطار خطط التنمية تلك، وقد تعزز هذا التوجه في عام ١٩٨٤، في أنشاء هيئة تخطيطية أخرى هي المديرية العامة للتخطيط العمراني تتولى مسؤولية أعداد ومتابعة تنفيذ المخططات الاساسية للمدن.

وبقدر ما شكلت هذه الهيئات الادارية محاولات في التخفيف من حدة المركزية في العملية التخطيطية باتجاه اللامركزية الاقليمية، في ملامح المرحلة الثانية من سياقات الفعل التخطيطي باتجاه اللامركزية؛ المخطط رقم (٤)، إلا انها في حقيقة الأمر لم تكن سوى جهات فنية-إدارية تقتصر مهامها على تقديم المشورة الفنية لجهاز التخطيط المركزي وتقديم الدراسات ذات العلاقة باعداد الخطط القومية في ابعادها المكانية. وهذا ما انعكس على محدودية تأثيرها على مسارات التنمية المحلية<sup>(١٥٠)</sup>، بالرغم من وجود سند قانوني في ممارسة السلطات المحلية، تمثل بشكل خاص في قانون إدارة البلديات (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ وقانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، والذي يتضمن سياقات عمل جدية في الإدارة المحلية لو قدر ان يأخذ مداه في التطبيق، وكذلك قانون مجالس الشعب رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥.

إلا ان واقع الحال قد افرغ هذه القوانين من مضمونها أو محتواها الديمقراطي من خلال الممارسة الميدانية الفعلية والتي كانت نابعة من فلسفة الدولة آنذاك والقائمة على المركزية في إدارة شؤون الدولة والتي تتجلى بما يلي:

<sup>١٥٠</sup> - الكنان، د. كامل، "الموقع الصناعي وسياسات التنمية المكانية"، مصدر سابق، ص ١٧٤.

1. لم يتم إنتخاب أعضاء المجالس البلدية في العراق ولحين إلغاء هذه المجالس عام 1995 بل كان يتم إختيارهم عن طريق التعيين.
2. عجزت المجالس البلدية عن ممارسة صلاحياتها في التخطيط وإعداد المخططات الأساسية والتصاميم التفصيلية للمدن لعدم توفر الإمكانات المحلية لدى البلديات.
3. جرت إنتخابات لأعضاء مجالس الشعب وفقاً للقانون رقم 25 لسنة 1995 ولكنها كانت إنتخابات شكلية وكانت في حقيقتها تتم وفقاً للتركيز الحزبية.
4. عدم وجود ممارسات وتقاليد ديمقراطية راسخة وواضحة المعالم في العراق في عهده الملكي والجمهوري.

ومع ذلك ساهمت هذه الهيئات في مراحلها المتعاقبة على اعداد قاعدة أساسية في التعامل مع مشاكل التباين المكاني لمستويات التنمية في مناطق العراق المختلفة باعتماد نوع من اللامركزية الاقليمية كانت تنعكس في مؤشرات الاستثمار على خطط التنمية القومية، وبالذات من خلال الدراسات الميدانية التي تقوم بها دائرة التخطيط الاقليمي لمحافظة العراق كافة، إضافة الى المهام التخطيطية الاخرى. كما ساهمت دائرة التخطيط العمراني في ارساء قاعدة معلوماتية وخبرة تخطيطية من خلال مهامها في تخطيط استعمالات الارض سواء داخل المدن (المخططات الاساسية) أو على مستوى المحافظات (المخططات الهيكلية). كل ذلك ساهم في توفير خبرة متراكمة للمخطط العراقي يمكن الاستناد عليها في الانتقال الى المرحلة الثالثة في اللامركزية كتطبيق للفعل التخطيطي على المستويات المحلية، والتي جاء الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ ليجسدها كحقيقة قائمة للتطبيق في المشروع التنموي القادم للعراق.

مما ورد اعلاه، نعتقد ان التجربة التخطيطية في العراق قد أجتازت المرحلة الثانية وتهيأة لها الفرصة الكاملة للانتقال من المركزية الى اللامركزية كمنهج تطبيقي في المرحلة الراهنة (المرحلة الثالثة)، بخبرة وكفاءة من تجربة المرحلة السابقة. هذا الانتقال يتطلب توافر عدة متطلبات، اهمها:



1. القدرة التنظيمية للأفراد والمؤسسات الاجتماعية والمحلية؛
2. درجة الثقافة والوعي لدى غالبية افراد المجتمع؛
3. توافر الموارد بأنواعها المختلفة؛
4. الارضية السياسية المؤهلة لممارسة اللامركزية؛
5. القدرة والمرونة في التعامل مع النتائج الجانبية للتطبيق.

وإذا كان العراق قد شهد الممارسة الديمقراطية في آليات عمل جديدة، بعد عام ٢٠٠٣، سواء على مستوى الحكم في إنتخاب هيئات مؤسسية منتخبة لقيادة البلاد، فهو ايضا رسم ملامح التوجه نحو النظام الاقتصادي الحر القائم على حرية الحركة لراس المال والانفتاح على العالم الخارجي، وبذات الوقت شهد تشريعات جديدة في الممارسة الديمقراطية تمثلت وبشكل اساسي في قانون السلطات المحلية رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وبما يعزز من دور السلطات المحلية: مجالس المحافظات، المجالس المحلية والإدارات المحلية على ان تمارس دورها التنموي بفاعلية اكبر في تنشيط اداءها الوظيفي وتنمية قدراتها للنهوض بواقعها التنموي. كل ذلك مؤشرات على ولوج العراق في مرحلة جديدة من العملية اللامركزية ليس على المستوى النظري فحسب، بل وايضا كممارسة فعلية تحتاج الى تجسيدها على ارض الواقع من خلال التفاعل الجدي والواعي بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية في المحافظات. هذا التفاعل يتطلب البت في بعض العوامل الفنية والتي تؤدي دوراً مهماً في تحديد بعض المؤشرات الاقتصادية، اهمها تلك التي تتعلق بتوزيع وتحقيق العدالة في تخصيص الاستثمارات والمنافع بين المحافظات ولاسيما في المرحلة الراهنة التي يمر بها العراق والتي تسمى بالمرحلة الانتقالية نحو اللامركزية الديمقراطية؛ انظر المخطط (٤). وهو ما أشار اليه دستور (٢٠٠٥) في المادة (١٠٦) منه "تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية"، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية:

أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

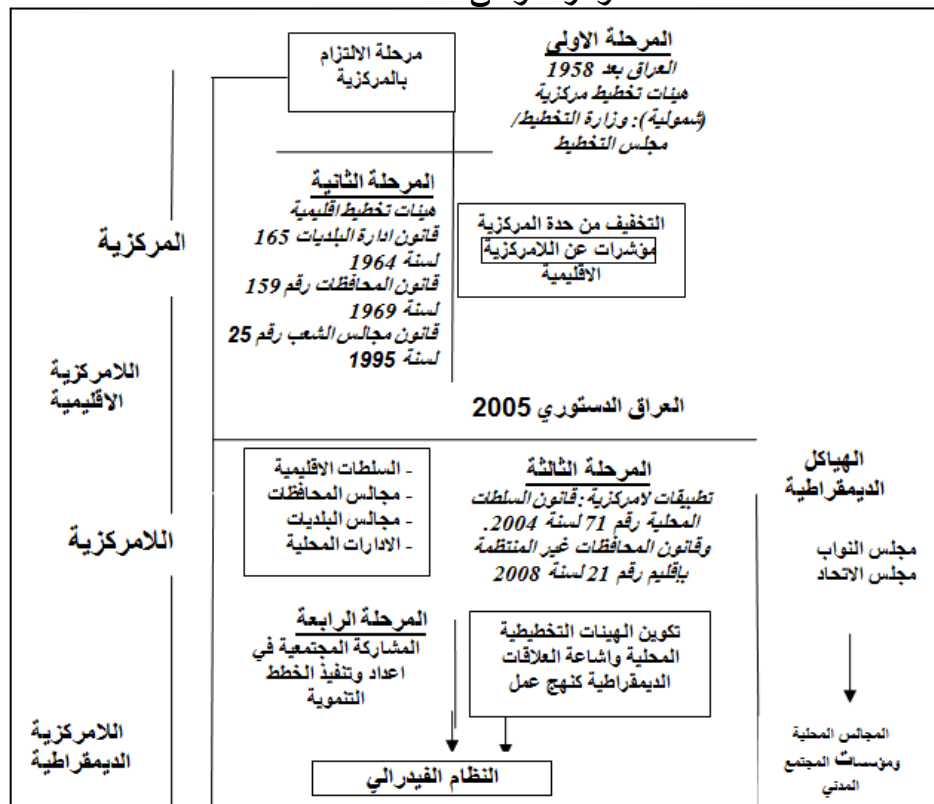
ثانياً: التحقق من الاستخدام الأفضل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.

ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة في تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم كردستان وفق النسب المقررة.

هذه المرحلة تتطلب حضور الحكومة الاتحادية (المركزية) بمؤسساتها التنسيقية والتنفيذية لضمان التناسق والتكامل والابتعاد عن الاعتباطية وما يمكن ان يترتب عليها من ضياع في الجهد وتبذير في الموارد، مع منح السلطات المحلية في المحافظات الصلاحيات اللازمة لممارسة دورها التنموي في جانبي أعداد الخطط التنموية ومراقبة تنفيذها. هذه السلطات هي الأكثر قدرة على تحسس مشاكل مجتمعاتها وبالتالي أكثر قدرة على فرز وتحليل الضرورات التنموية من الواقع الذي تتعايش معه من خلال قدرتها على التفاعل مع السكان المحليين وزجهم وبشكل فاعل ومؤثر في عمليتي التخطيط والتنفيذ باعتماد المشاركة المجتمعية كأحد الأدوات الأساسية في الفعل التنموي القائم على الشفافية وتبادل الآراء في تحديد الأولويات لبلوغ ما يلبي حاجات وتطلعات السكان.

#### المخطط رقم (٤)

مراحل الموازنة بين المركزية واللامركزية في العمل التخطيطي/ التجربة العراقية:  
مؤشرات وأفاق



المصدر: الكنان، د. كامل كاظم بشير وأمنة حسين صبري، "اللامركزية وإدارة المجتمعات المحلية، دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية"، معهد التخطيط الحضري والإقليمي/ جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١١٠.

### ٣-٢-٢ آليات الفعل التخطيطي بعد ٢٠٠٣: اللامركزية الإدارية والتخطيط بالمشاركة

بعد عام ٢٠٠٣: أصبحت الموازنة في العراق عبارة عن خطة سنوية واحدة تمثل جميع الإيرادات والنفقات التخمينية للدولة. وفي عام ٢٠٠٨ اقترحت وزارة التخطيط على مجلس الوزراء فكرة التحول إلى إعداد برامج تنموية متوسطة الأمد (خمس سنوات)، وقر المجلس الفكرة عام ٢٠٠٨<sup>(\*)</sup>، وبدأت وزارة التخطيط بالتهيؤ لإعداد خطط تنمية وطنية خمسية منذ عام ٢٠٠٩<sup>(١٥١)</sup>، حيث انبثقت خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، وأعلن في نهاية عام ٢٠١١ عن بدء العمل بإعداد خطة التنمية الوطنية الثانية بعد عام ٢٠٠٣، وهي خطة التنمية ٢٠١٣-٢٠١٧. إن أعداد هذه الخطط يمثل عودة إلى اعتماد التخطيط كأسلوب فني في تخصيص الموارد على أسس وضوابط جديدة تستمد من المنهج الديمقراطي القائم على اللامركزية الإدارية والدولة الاتحادية بعد عام ٢٠٠٣.

إن تحول الدولة من النظام المركزي الشمولي إلى نظام ديمقراطي لا مركزي من خلال بروز الدور المحلي لسلطات الأقاليم والمحافظات، أدى إلى تغييرات في آليات التخطيط. إذ على المحافظات والأقاليم المشاركة في عملية التخطيط وتحديد أولويات المشاريع وإدارة الموارد المتاحة فيها سواء تلك المقدمة من الموازنة أم من المنح والقروض، انسجاماً مع التوجه اللامركزي في إدارة الدولة، لأن كثيراً من مهام الوزارات القطاعية على صعيد إعداد وتنفيذ البرامج التنموية انتقلت إلى مجالس المحافظات.

إن هذا التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي بهدف تحفيز الاقتصاد المحلي و رفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، جعل من الموازنة الاتحادية الأداة التي تتدخل فيها الحكومة في

\* قرار مجلس الوزراء المرقم (٨٠١٣/١٥/١٠/٢٠/ز) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٥.

<sup>١٥١</sup> - وزارة التخطيط، "تقييم السياسات ومتابعة الأداء التنموي لخطة التنمية الوطنية للاعوام ٢٠١٠-٢٠١١"، مؤتمر خطة التنمية الوطنية، ٢٠١٢.

التأثير على النشاط الاقتصادي بما في ذلك كبح جماح التضخم او الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى الوطني.

وفيما يلي اهم الآليات التي تعتمد في وزارة التخطيط العراقية في اعداد الخطط (١٥٢):

أ. **وجود مرجعيات الخطة:** وتتمثل بالمواثيق المحلية والدولية التي فيها التزامات داخلية وخارجية للعراق ومنها ما يلي:

- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- كافة الاستراتيجيات والسياسات الوطنية التي تم اقرارها والتي سيتم اقرارها قريباً، مثل استراتيجية التخفيف من الفقر واستراتيجية الطاقة وسياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجية الوطنية للبيئة والاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم...الخ.
- الأهداف الانمائية للألفية الثالثة.
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان باجياله الثلاثة.
- ب. **وجود فرضيات:** لكل فعل تخطيطي فرضيات تستند عليها لتحقيق الاهداف المرجوة، فمثلا خطة (٢٠١٣-٢٠١٧) تعتمد على ستة فرضيات أساسية تعد بمثابة منطلقات منهجية لاعداد الخطة وتنفيذها، وهي:
- القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني شركاء في ارساء اسس التحول الناجح الى اقتصاد السوق.
- تهيئة إطار مناسب اقتصادي واجتماعي وبيئي، واسلوب حوكمة رشيدة وشفاف يرسى دعائم مرحلة التهيؤ للانطلاق نحو التنمية المستدامة بعد عام ٢٠١٧.
- اعتماد التنمية المتوازنة المدعومة بقوة جذب اقطاب قطاعية ومكانية للنمو منهجاً تنموياً لارساء افاق الرؤية المستقبلية.
- تنمية القدرة التنافسية للاقتصاد شرط ضروري لتعجيل الاندماج مع الاقتصاد الاقليمي والعالمي.
- اعتماد منهج الحق في تحديد اولويات التنمية لتحسين نوعية الحياة.

<sup>١٥٢</sup> - وزارة التخطيط، "الاطار العام لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٣-٢٠١٧"، مصدر سابق.

- تقترض الخطة معدل نمو سكاني (٢.٨%) بدلالة انخفاض معدلات الخصوبة تأثراً بارتفاع مستويات تعليم المرأة وارتفاع سن الزواج.
- ت. **المنطلقات الأساسية:** كل خطة تعتمد على مجموعة من المبادئ تهدف الى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية. ومن منطلق الالتزام بواقعية الخطة، تتسم مضامين الخطة (٢٠١٣-٢٠١٧) التنموية بالآتي:
  - ينطلق المشهد التخطيطي في بناء فصول الخطة من معطيات الواقع.
  - تسعى الخطة الى ارساء اسس هوية الاقتصاد العراقي على المدى البعيد من اجل تهيئة الظروف المناسبة للتحويل من دولة الريع الى دولة الإنتاج.
  - ارساء بيئة تمكينية تستحث عوامل التهيئة البنائية لمفاصل الاقتصاد والمجتمع خلال سنوات الخطة ليكون عام ٢٠١٧ بداية الدخول الفعلي لمرحلة الانطلاق نحو التنمية المستدامة.
  - تركيزها الصريح على النمو المولد لفرص العمل كاساس للتصدي للبطالة والفقير وفقاً لمبدأ الانصاف المستدام.
  - تفعيل دور القطاع الخاص عبر تبني صيغ متنوعة للإدارة الاستثمارية، يكون القطاع العام الشريك الاستراتيجي في هذه المرحلة (لارتفاع نسبة مساهمته في توليد الناتج حوالي ٧٠%)، مع اعطاء مرونة اكبر من خلال تشريعات معززة لروح المنافسة والاطمئنان للمستثمرين.
  - الاستمرار في التأكيد على منهج التمكين كاساس لبناء القدرات البشرية وبما يؤدي الى ترسيخ دعائم اقتصاد المعرفة.
  - ارتكازها على مبدأ المشاركة المجتمعية عند صياغة الاهداف والسياسات، واعتمادها البرامج وأولويات المشروعات التنموية. وقد تجلّى ذلك في سلسلة اللقاءات التي عقدت مع ممثلي القطاعات والوزارات والمحافظات، وممثلي القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في مرحلة اعداد الخطة، بهدف التوصل الى توافق مجتمعي من شأنه تعبئة الموارد واستنفار الجهود لبلوغ اهداف الخطة.

- منح الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أوزاناً متكافئة في الخطة.
- استيعاب أثر تغير التوازن الديمغرافي وفقاً للفئات العمرية وتأثيرها على النمو الاقتصادي من خلال تكييف توجهات الانفاق الاستثماري في الموازنة الاتحادية لكي يكون مولداً لفرص العمل اللائق، وتكييف توجهات شبكات الامان الاجتماعي كي تكون مستجيبة لاحتياجات الفئات الهشة، اخذة بنظر الاعتبار مستويات الحرمان بين الريف والحضر وبين المحافظات.
- يزداد الحصاد التنموي خلال سنوات الخطة مع التحسن المستمر في المشهد الامني والاستقرار السياسي.

ث. **المبادئ الداعمة لفلسفة التخطيط:** هنالك مجموعة من المبادئ التي تعتمد عليها وزارة التخطيط لدعم فلسفتها التخطيطية وهي:

- **التنوع والشراكة:** إعتداد التنوع في صيغ الإدارة الاستثمارية لمشاريع التنمية أساس لتحقيق أهداف الخطة والتأسيس لصيغ شراكة فاعلة مابين القطاعين العام والخاص.
- **القوة في اللامركزية:** انطلاقاً من مبادئ اللامركزية المتمثلة بالاعتراف بوجود الشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية وقرارها بوجود مصالح خاصة بالوحدات الاقليمية متميزة عن المصالح الوطنية بحيث يكون هذا مبرراً لتبني نظام إداري يسمح بإدارة هذه المصالح وتنظيمها وتسييرها محلياً لامركزياً وبما لا يتعارض مع الاهداف والمنطلقات الوطنية.
- **الاستثمار الأخضر:** تستمر الخطة في دمج المعطيات البيئية في منظومة التفاعلات التنموية ليكون الاستثمار في البيئة طريقنا الى ارساء اسس الاقتصاد الاخضر، من خلال تبني مشاريع صديقة للبيئة وسياسات تحد من استهلاك الطاقة المولدة لانبعاثات الغازات المستنفذة لطبقة الاوزون والحد من التصحر وتلوث الهواء والمياه والتربة واحياء الاهوار والمحافظة على التنوع الاحيائي وتوسيع المساحات الخضراء. كما تدعو الخطة الى اصلاح السياسات وتغيير اللوائح التشريعية وفرض ضرائب بيئية وتبني اسلوب البصمة البيئية للسلع والخدمات المستوردة.

- **التمكين وتكافؤ الفرص:** التمكين منهج التنمية البشرية المستدامة وتكافؤ الفرص من منظور النوع الاجتماعي والتخفيف من حدة الفقر المتعدد الأبعاد.
- **العمل اللائق:** تنمية قوة العمل وتحسين إدارة سوق العمل وتهيئة بيئة تشريعية واستثمارية ملائمة تعمل على توليد فرص العمل اللائق من أجل نوعية حياة أفضل.

ان هذه المنهجية في التعامل مع السلطات المحلية تعكس التوجه نحو المنهج الواقعي في التحليل والاستنباط في إعداد خطة تنمية وطنية متوسطة الأمد، في تحديد أولويات المشاريع وتكاملها على أساس المنهج السنوي للتنمية: المعبر عنه بـ "الموازنة الاستثمارية السنوية" التي تتضمن مجموعة المشاريع الاستثمارية التي تم التوافق عليها بين الحكومة الاتحادية (ممثلة بوزارتي المالية والتخطيط) والسلطات المحلية (الأقاليم ومجالس المحافظات). هذه الموازنة تمثل مجموعة من الأهداف والبرامج المعبر عنها بالأرقام والتي ترغب السلطة السياسية بتنفيذها بواسطة وحدات الدولة المختلفة، قطاعياً (الوزارات التنفيذية) ومكانياً (الأقاليم والمحافظات)، باقل التكاليف خلال مدة قادمة معبر عنها بحجم كلفة كل هدف أو برنامج مع بيان مصادر التمويل التي ستحصل عليها الوحدات للفترة ذاتها.

وبالتالي فان الموازنة الاتحادية (بشقيها التشغيلي والاستثماري) هي اداة تخطيطية ورقابية وتنسيقية لتحقيق الاهداف التنموية الموضوعة ضمن رؤية مستقبلية، وهي تنبؤات لمجمل الإيرادات والنفقات لفترة مستقبلية، تصدر بقانون ملزم بتنفيذها لتحقيق التنمية الشاملة للمجتمع ورفاهيته اجتماعياً واقتصادياً وفي إطار استراتيجية التنمية الوطنية معبر عنها بـ "خطة التنمية الوطنية". هذه الخطة تستند في تحقيق اهدافها على الجانب الاستثماري من الموازنة الاتحادية، لما يتضمنه من مشاريع استثمارية ذات تأثير مباشر في تحقيق اهداف الخطة، وهو الأهم في آليات أعداد الموازنة الاتحادية.



### أولاً: منهجية إعداد البرنامج الاستثماري للخطة (المشاريع الاستثمارية)

ان عملية إعداد الموازنة الاستثمارية وتنفيذها لا تتم اعتباطاً ولا تنفذ تلقائياً، وإنما هي عملية صعبة في الإعداد والتنفيذ وتحتاج الى جهود كبيرة وقرارات تتسم بالخطورة والتعقيد، لذلك فهي تحتاج الى مشاركة كل الإدارات المتخصصة فيها، المخطط رقم (٥). تبدأ هذه العملية بتشكيل لجنة تضم في عضويتها كلاً من وزارات المالية، التخطيط، النفط، التجارة والبنك المركزي العراقي ووزارات اخرى يتم الاستئناس برأيها. وتباشر اللجنة مهام عملها في شهر حزيران من كل سنة، وتقوم بالآتي<sup>(١٥٣)</sup>:

١. تخمين حجم النفقات للسنة القادمة.
٢. بيان الأسس والمبادئ العامة المعتمدة في اعداد التخمينات للايرادات والنفقات مرتكزة في ذلك على:
  - أ- اعتماد الجدوى الاقتصادية للمشروع كاساس عند مناقشة المشاريع المقترحة للتنفيذ.
  - ب- إجراء عملية المفاضلة عند اقتراح المشاريع بما يحقق اعلى كفاءة ممكنة للاستثمار من حيث المدخلات والمخرجات.
  - ت- عدم تضمين مقترحات الموازنة الاستثمارية اية نفقات جارية.
  - ث- التحديد الدقيق للحاجة من العملات الاجنبية لاغراض تنفيذ المشاريع التي تحقق عوائد اقتصادية مجدية وتتطلب ادنى قدر من هذه العملات مقارنة بالعوائد المتوقعة منها.
  - ج- اعطاء عناية خاصة لانجاز المشاريع الاستثمارية في اوقاتها المحددة بما يؤدي إلى الاستغلال الأفضل للمدة الزمنية الخاصة لانجاز المشروع.
  - ح- العمل على تنشيط دور القطاع الخاص ومنحه التسهيلات اللازمة لتنميته ليكون رديفاً للقطاع العام لدفع عجلة التنمية الى الامام.

<sup>١٥٣</sup> - جاسم، احلام حمزة، "دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية"، رسالة ماجستير، قسم المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٥ - ٣٧.

٣. بعد اقرار الإطار المالي من قبل اللجنة المشكلة يرفع الى مجلس الوزراء لمناقشته، وبعد موافقة مجلس الوزراء عليه تقوم وزارة المالية ووزارة التخطيط بتوزيع مبلغ التخصيصات على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للعمل بموجبها واعداد موازنتها للسنة المقبلة بضمنها الموازنة الاستثمارية.

٤. بعد الانتهاء من تحديد السقوف المالية الأولية للوزارات، تقوم وزارة التخطيط بتعميمها على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكذلك المحافظات من خلال وحدات التخطيط المحلي في كل محافظة، لغرض الاسترشاد بها في اعداد مقترحاتها الاستثمارية للسنة القادمة، وتقدم هذه المقترحات على مستوى كل مشروع بموجب استمارة خاصة (استمارة المشروع) التي تتضمن معلومات وبيانات تفصيلية وشاملة عن المشروع.

٥. بعد تسلم المقترحات المشار إليها في (٤) أعلاه، تتولى الدوائر القطاعية في وزارة التخطيط: دائرة التنمية الاقليمية والمحلية، دائرة تخطيط القطاعات، بمراجعة وتدقيق البيانات للتأكد من صحتها، حيث يتم اعتماد هذه الاستثمارات في مناقشة مقترحات الجهات المنفذة، وتجري هذه المناقشات وفقاً لجدول زمني ومواعيد محددة لكل وزارة خلال شهر آب من كل عام. ويشارك في هذه المناقشات المدراء العامون لدوائر التخطيط والمتابعة في الوزارات القطاعية وكذلك المعنيون بتنفيذ المشاريع في هذه الوزارات، إذ من خلال هذه المناقشات يتم تحديد التخصيصات السنوية لكل مشروع من المشاريع التي يتقرر إدراجها في المنهاج الاستثماري والاتفاق على السقف النهائي للوزارات.

٦. تتولى دائرة الاستثمار الحكومي في وزارة التخطيط بتنسيق البيانات واعداد المنهاج الاستثماري بصيغته النهائية وارساله الى وزارة المالية لغرض توحيد مع الموازنة التشغيلية ورفعها الى مجلس النواب عن طريق مجلس الوزراء، لغرض مناقشته والمصادقة عليه واصدار قانون الموازنة الاتحادية للسنة المعنية، بعد مصادقة مجلس الرئاسة.

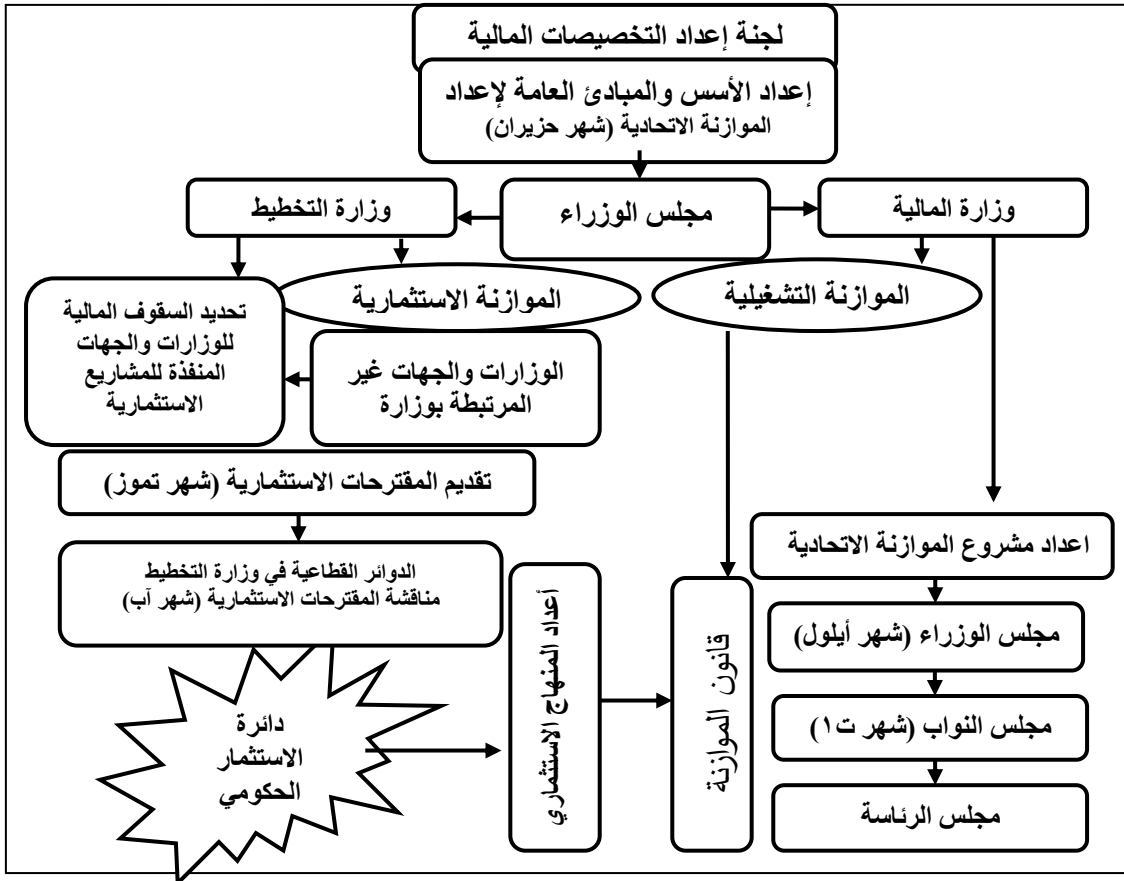
وتقوم وزارة التخطيط بمتابعة توزيع مبلغ التخصيصات المالية للمشاريع الاستثمارية وسقوفها الزمنية على الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة، وتعتمد في ذلك على عدد من الاسس والمعايير منها:

أ- القدرات التنفيذية وكفاءة الصرف المالي للجهات المنفذة وكما تعرضها البيانات والمعلومات المتعلقة بسير التنفيذ للسنة السابقة والاشهر الستة الاولى من السنة الحالية.

ب- أولويات الاستثمار وفقاً لـ إستراتيجية التنمية الوطنية والسياسية والاقتصادية والمالية للدولة.

#### المخطط رقم (٥)

اعداد المنهاج الاستثماري ضمن الموازنة الاتحادية ما بعد عام ٢٠٠٣



## ثانياً: خطة تنمية الاقاليم والمحافظات

ظهر هذا النوع من الفعل التخطيطي، في اواخر عام ٢٠٠٥، ليؤشر نقطة التحول في آليات الفعل التخطيطي في العراق من النظام المركزي الى النظام اللامركزي وهو ما اطلق عليه "برنامج تنمية الاقاليم". هذا البرنامج يقوم على تخصيص الاموال من الحكومة الاتحادية الى السلطات المحلية في المحافظات بهدف انشاء المشاريع ذات الصلة المباشرة باحتياجات المواطنين، انطلاقاً من التوجه اللامركزي في إدارة الاقتصاد الوطني، وبهدف الاهتمام بالتوزيع الافضل للموارد، على وفق المعايير المعتمدة للتنمية المستدامة، ولمعالجة حالة التردّي في البنى التحتية والخدمات العامة في عموم المحافظات، بموجب الصلاحيات اللامركزية التي كفلها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥<sup>(١٥٤)</sup> ومن ثم قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في أقليم، الذي صدر لاحقاً، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(١٥٥)</sup> وقبل ذلك قانون الإدارة المالية رقم (٩٥) المعدل لسنة ٢٠٠٤، يُسند هذا التوجه ايضاً مجموعة تعليمات الوزارات ذات العلاقة: المالية والتخطيط، كتعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٤، وكذلك أسس إعداد دراسات الجدوى لمشاريع التنمية الصادرة في ٢٠٠٨، وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨.

<sup>١٥٤</sup> - ورد في المادة (١٢٢) - ثانياً من الدستور اعلاه، ما نصه: "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون".

<sup>١٥٥</sup> - وردت المواد الآتية في القانون المذكور؛ المادة (٧) - رابعاً؛ "يختص مجلس المحافظة بما يلي: رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة..." وفي نفس المادة - خامس عشر: "يختص مجلس المحافظة بما يلي:

"تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية". وجاءت المادة (٣١) منه في أولاً: "يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية: إعداد الموازنة العامة للمحافظة على وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة".

استناداً الى هذه المرجعية الدستورية والتشريعية، فقد اهتمت الموازنة العامة للدولة بتخصيص مبالغ لتنمية الأقاليم يتم توزيعها حصراً على المحافظات والأقاليم، من قبل وزارة المالية، وبما يتناسب مع كثافتها السكانية، وتدوّن في فئة منفصلة ضمن الموازنة الاستثمارية يطلق عليه "برنامج دعم الحكومات المحلية". وتقوم السلطات المحلية في المحافظة بالإدارة والإشراف على أنفاق هذه الأموال لتبلي الاحتياجات الفعلية للمجتمع المحلي وبما يدعم المشاركة المجتمعية في التخطيط ويساعد في تحقيق الأمن والاستقرار ورفع المستوى المعيشي للسكان المحليين، حيث يتم اعداد برنامج سنوي لمشاريع تنموية في المحافظة او الاقليم بالتنسيق ما بين المحافظات ووزارتي المالية والتخطيط، على ان تكون مشاريع تنفذ في سنة واحدة.

والفكرة من هذا البرنامج هي ابراز دور اللا مركزية للمحافظات واعطائهم الفرصة لاعداد مناطقهم وفقاً لأولويات والاحتياجات الملحة للمواطنين، اضافة الى مشاركة المواطن في وضع الخطط الخاصة بتنمية المحليات من خلال اخذ رأي المواطن من جهة ومشاركة ممثلي مجالس الاقضية والنواحي واعضاء مجالس المحافظات من جهة اخرى، كذلك اعطاء الحق لمجالس المحافظات بالمصادقة والاعتراض عليها كونها تمثل ميزانية استثمارية على مستوى المحافظة وبالتالي زيادة الوعي وتطوير القابليات والمشاركة الفعالة للمواطن وصاحب القرار.

أ. آلية أعداد "خطة تنمية الاقاليم والمحافظات": ان هذه الآلية تركز على فكرة "التخطيط من الاسفل" عندما تمارس المحافظات دورها التنموي في تحديد اولويات التنمية على ضوء المشاكل التي تعاني منها المحافظة والتي تتطلب الحصر والمعالجة على ضوء الامكانيات المتاحة:

1. ضرورة قيام المحافظات بوضع دراسة شاملة لكافة احتياجاتها من المشاريع ووفقاً للأولويات.
2. ضرورة قيام المحافظات باقتراح المشاريع التي تبلي احتياجات المحافظة مع عدم اقتراح أي مشاريع ذات طابع مركزي أو شمولي.

ان تحديد هذه الاولويات في المشاريع التنموية تستند على التخصيصات المالية لهذه المحافظة ومدى امكانية التنفيذ خلال المدة الزمنية المتاحة. ومع ذلك فانه من الضروري وجود حالة التنسيق والتوافق مع خطط التنمية للاقاليم الأخرى على وفق نظرة شمولية لمجمل عملية التنمية في البلاد لتجنب الفوضى والارتباك وضياح الجهود والتكاليف<sup>(١٥٦)</sup>. هذا التوافق بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية العليا يتطلب التنسيق والتعاون بين السلطات المحلية ممثلة في مجالس المحافظات والجهزة التنفيذية فيها وبين الحكومة الاتحادية، ممثلة في وزارتي التخطيط والمالية، وعلى اساس المسارات الآتية<sup>(١٥٧)</sup>:

1. يتم اعداد خطة تنمية سنوية بالتنسيق ما بين المحافظات ووزارة التخطيط حيث تقوم الاخيرة باعلام المحافظات في شهر ايلول من كل عام عن مقدار التخصيص المالي لكل محافظة والذي في ضوئه يتم اعداد الخطط الخاصة بالمحافظة.
2. طلب وزارة التخطيط من المحافظات تزويدها بمقترحات المشاريع في حدود التخصيص المالي المحدد من قبل وزارة المالية لكل محافظة، مع دراسات الجدوى وجداول الكميات (وخاصة للمشاريع الجديدة المقترحة).
3. تقوم وزارة التخطيط بدراسة المشاريع المقترحة من قبل المحافظات ومقارنتها مع مشاريع الوزارات لضمان عدم الازدواجية مع ما تنفذه الوزارات في المحافظات.
4. مناقشة "وزارة التخطيط" مع ممثلي المحافظات واجراء التعديلات مع كل ما تتطلبه من تعديلات ضرورية لمصلحة الاقتصاد الوطني، وبما يضمن أقرار الخطة ورفعها الى الجهات العليا والتشريعية للمصادقة على الخطة.
5. تقوم كل محافظة بتزويد الوزارة بالمصروفات الخاصة بالمشاريع ونسب التنفيذ بصورة دورية.

<sup>١٥٦</sup> - الكنانى، كامل كاظم بشير وآمنة حسين صبري، "اللامركزية وإدارة المجتمعات المحلية؛ مصدر سابق، ص ١٤٣.

<sup>١٥٧</sup> - الكنانى، كامل كاظم بشير، صبيح لفقة الزبيدي، "السلطات المحلية والتنمية؛ مصدر سابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

ان هذين المسارين في العملية التخطيطية يفترض ان يكمل كل منهما الآخر، وان لا يكون قائم على التضاد والتناقض. ففي الوقت الذي تسعى فيه السلطات التنفيذية المركزية في الوزارات على تنفيذ مشاريعها الاستثمارية، على ضوء التخصيص المالي لها، والتي بالتأكيد ستكون ضمن حيز مكاني في هذه المحافظة أو تلك، فان السلطات المحلية في المحافظات هي الاخرى تمتلك الفرص الاستثمارية في إقامة مشاريعها التنموية على ضوء التخصيص المالي لها من "برنامج تنمية الاقاليم". وبالتالي فان جزء من التخصيصات الاستثمارية تكون باتجاه الوزارات التنفيذية والجهات غير المرتبطة بوزارة، والجزء الآخر باتجاه المحافظات ممثلة بدوائرها التنفيذية ومجالس المحافظات. وإذا كان المسار الاول يمتلك الخبرة المتراكمة من خلال العمل التنفيذي لدوائر الوزارات المختلفة فان المسار الثاني عانى وما يزال من الافتقار الى الخبرة والكفاءة في أنجاز هكذا عملية تخطيطية، اما بحكم حداثة التجربة أو من تراكم وعاء آثار التخلف والاهمال طيلة اكثر من ثلاث عقود من الزمن لمعظم المحافظات العراقية، وبما انعكس على ممارسات سلبية عرقلت النتائج التنموية المتوخاة، أهمها<sup>(١٥٨)</sup>:

1. عدم قيام المحافظات بأرسال خططها في المواعيد المحددة (اي نهاية شهر تموز كما هو جاري مع الوزارات) مما يؤدي الى تأخير المصادقة عليها وبالتالي تأخير تنفيذ الخطة.
2. عدم قيام المحافظات بتقديم دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لمشاريعها مما يؤدي الى ادراج مشاريع غير مبنية على اساس علمية صحيحة.
3. قيام وزارة المالية بأطلاق الصرف وتمويل خزائن المحافظات قبل المصادقة على المشاريع وصدر الخطة من وزارة التخطيط مما يؤدي الى عدم قيام المحافظات بأرسال خططها في المواعيد المحددة كونها ضمنت التمويل واكثر من ذلك تقوم بالأعلان والمباشرة بالتنفيذ قبل المصادقة من قبل وزارة التخطيط.

4. كثرة التغييرات التي تقوم بها المحافظات لخططها بعد مصادقتها وفي كثير من الاحيان لا يتم اعلام وزارة التخطيط بذلك.
5. قيام المحافظات بأرسال كوادر غير فنية وغير متخصصة لغرض مناقشة خططها مع عدم تفعيل دور دوائر التخطيط المحلي في بعض المحافظات.
6. تضمين التعليمات فقرات تتعلق بتدوير المبالغ الغير مصروفة مما يربك عمل الوزارات والمحافظات على حد سواء.
7. قيام المحافظات بادراج مشاريع وبالتعاقد عليها بكلف المبالغ المخصصة لها مما يؤدي الى حدوث عجز في تخصيصات السنين اللاحقة لعدم كفايتها لجميع المشاريع.
8. عدم مراعاة بعض المحافظات أسس وتعليمات أعداد الموازنة الاستثمارية.
9. ضعف التنسيق والتعاون مع وحدات التخطيط في المحافظات وبين المحافظات والوزارات القطاعية.

ب. **متابعة تنفيذ الخطة:** تعد المتابعة المرحلة المكملة لعملية إعداد الخطط، وهي عملية تقييم كفاءة تنفيذ خطط التنمية وتشخيص المعوقات والمشاكل التي تواجه التنفيذ في الوقت المناسب لغرض معالجتها، فكل خطة تخضع للتقييم لمعرفة مناطق القوة والضعف فيها، ومعرفة ماهو مخطط وما منفذ من اهداف الخطة، ومن ثم استخدام هذه المؤشرات في الخطط القادمة.

وتعتمد وزارة التخطيط في العراق على الاساليب الآتية في مجالات المتابعة:

- **المتابعة المكتبية** في اعتماد مجموعة استمارات تتضمن بيانات ومعلومات لعملية المتابعة يتم ملؤها من دوائر التخطيط والمتابعة في الوزارات التنفيذية وإعادتها الى وزارة التخطيط، حيث تقوم هذه الاخيرة بجمع وتحليل وتقويم البيانات وإعداد التقارير الخاصة بذلك. أضافة الى ذلك، تقوم كل محافظة بتزويد وزارة التخطيط بالمصروفات الخاصة بالمشاريع ونسب التنفيذ بصورة دورية.



- **المتابعة الميدانية** في اعتماد الزيارات الميدانية لمتابعة تنفيذ مشاريع الخطة والوقوف مباشرة على المعوقات في التنفيذ ميدانيا ومحاولة تجاوزها من خلال التنسيق في تبادل الخبرة مع الجهات ذات العلاقة من الوزارات الأخرى.
- **إدارة تنمية العراق (IDMS)** Iraqi Development Management system وهو اتجاه جديد ظهر في العراق بعد 2003<sup>(١٥٩)</sup>، لإدارة المشاريع التنموية: مشاريع الموازنة الاستثمارية (Capital Investment Plan) ومشاريع المانحين (Donors Project). ويعد النظام كقاعدة بيانات لخرن مشاريع الخطة الاستثمارية الواردة في خطة التنمية الوطنية 2010-2014، ونواة أساسية في تحقيق الحكومة الالكترونية لإدارة المشاريع ومتابعتها الكترونيا من خلال التنسيق بين وزارة التخطيط وباقي الوزارات ومؤسسات الدولة والمحافظات.

<sup>١٥٩</sup> - تم تصميم البرنامج من خلال فريق خبراء دوليين وعراقيين من وزارة التخطيط العراقية وبرنامج "تطوير" التابع للوكالة الامريكية للتنمية الدولية (USAID) وبرنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) وبتنفيذ من قبل خبراء شركة (Synergy) للأنظمة الدولية. وعند تصميم البرنامج تم الاخذ بنظر الاعتبار حجم المشاريع بالغة التعقيد من حيث الدقة والامان المطلوبين في تصميم هذا البرنامج باستخدام تقنيات حديثة مثل (Oracle Ilg) و (Java Script) لبرمجة وإدارة هذا النظام. للمزيد من المعلومات انظر: وزارة التخطيط، "الكتاب السنوي الاول للوزارة ٢٠١١"، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩٩-١٠١.

## المبحث الثاني

### التحديات الاقتصادية بين الرغبة في التنمية وإرث الماضي

تعرض الاقتصاد العراقي، وكما ذكرنا سابقاً، إلى صدمات وأزمات عديدة ولم يكن، في حقيقة الأمر، بالقدرة الكافية من مواجهة تلك الصدمات والأزمات على الرغم من الإمكانيات الاقتصادية، والتي لم يتم استثمارها بشكل متوازن لتحقيق التطور الاقتصادي المنشود. هذه الإمكانيات تتجلى وبشكل خاص في الموارد النفطية وإمكانية تحقيق نشاط صناعي واعد، لا سيما وان العراق يمتلك أيضاً موارد زراعية من اراضي صالحة ومياه تؤهله لتوفير ليس فقط السلع الغذائية والاستهلاكية للسكان وإنما أيضاً ما تحتاجه الصناعات من محاصيل صناعية متنوعة، إضافة الى الموارد البشرية. ولكن لم تتمكن السياسات السابقة من النهوض على وفق اساسيات انماء اقتصادي حقيقي في البلاد، أما بسبب عدم امتلاك الإرادة والكفاءة في انجاز هذه المهمة او بفعل عوامل خارجية من حروب وحصار حالت دون تحقيق ذلك، وجعلت الاقتصاد الوطني راسخ وما يزال يعاني من محدودات في عملية النهوض الاقتصادي المطلوب. هذه المحددات لا تقتصر فقط، في تأثيراتها التنموية، على الاعتبارات الاقتصادية وإنما تمتد أيضاً الى جوانب اجتماعية وسياسية عصفت بهذا البلد وكان، وما يزال، تأثيرها قائم تتطلب المعالجة الفاعلة وبما يضمن تهيئة متطلبات تحقيق التنمية في العراق.

#### ١. تحديات في الهيكل الاقتصادي-الإنتاجي

ترتب عن كل الأحداث السياسية كحرب الخليج الأولى وحرب الخليج الثانية بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الانكماشية التي إتبعتها الحكومة العراقية، لمواجهة ظروف الحصار الاقتصادي وحرب الخليج الثالثة في احتلال العراق، حدوث أزمة اقتصادية بنيوية في الاقتصاد العراقي.

منذ فترة الثمانينات تحول الاقتصاد العراقي الى اقتصاد حرب سخر كل عوامل الانتاج والايادات الحكومية نحو الآلة العسكرية والمجهود الحربي مما اضاف عبئاً كبيراً على كل القطاعات الاقتصادية والناشئة منها بصورة خاصة والتي لم تستطع

تثبيت اقدمها في ارض الواقع، فتراجعت كافة القطاعات الصناعية والزراعية وتدهورت الخدمات وظل القطاع الخاص يراوح في مكانه ان لم يترجع الى الخلف. وإذا كان الاقتصاد الحربي قد طبع النشاط الاقتصادي خلال فترة الثمانينات، فان فترة التسعينات وما تلاها افرزت عوامل التحدي الاكبر للاقتصاد العراقي، إذ تمثل نقطة التحول الاساسية لكل النشاطات الاقتصادية باتجاه التدهور متمثلاً بالعقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الامن الدولي بعد احتلال العراق للكويت. لقد تسببت هذه المرحلة بتدمير ما تبقي من مؤسسات وتوقف الإنتاج في القطاعات الأساسية كالصناعة والزراعة بالإضافة إلى تعطيل المؤسسات الاجتماعية والخدمية مما وضع الاقتصاد العراقي على حافة الانهيار التام. ولان الاقتصاد العراقي كان يعاني اصلاً من الانهالك، فان الحصار الاقتصادي قد قطع الشريان الاساسي والوحيد الذي كان يغذي الاقتصاد ويمده بالحياة الا وهو النفط، وبذلك تحول الركود الاقتصادي الى انهيار تام لكل المنظومة الاقتصادية للعراق، والتي افرزت معظم المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي اليوم.

إن آثار هذه الأوضاع في مطلع عام ٢٠٠٤، تمثلت بـ (١٦٠):-

- أ. بطالة واسعة قدرت من قبل جهات مختصة بأنها تتراوح بين (٦٠% - ٧٠%).
- ب. هناك (٨٠%) من المشروعات الصناعية توقفت عن العمل و(٧٠%) من المتبقي تعمل بنصف طاقتها الإنتاجية، فيما تفتقر غالبية المشروعات لمستلزمات الإنتاج.
- ت. تجميد أرصدة العراق في الخارج، والتي تقدر بمليارات الدولارات على شكل إيداعات في البنوك الأردنية والسورية واللبنانية بالإضافة إلى بنوك الولايات المتحدة الأمريكية.

<sup>١٦٠</sup> - أبو هات، د. عبد الكريم كامل، "الاقتصاد العراقي ما بعد المحنة ثمة أمل"، مجلة القادسية للعلوم الاقتصادية والإدارية، م ١/ع ١، ٢٠٠٤، ص ١.

## 1-1. القطاعات الاقتصادية بين انخفاض المستوى التقني وضعف

### الاداء الانتاجي

لم يتمكن العراق طيلة مساره التاريخي من بناء قاعدة انتاجية متنوعة ذات قدرة على الانماء الذاتي بالرغم من امتلاكه الميزة النسبية في الموارد الطبيعية من النفط والاراضي الصالحة للزراعة.

النفط، ومنذ اكتشافه في العراق، بقي مقتصرًا على عمليات محدودة من التنقيب والاستخراج والتصدير تحت حضانة الشركات الاجنبية وما تمتلكه من قدرات تقنية تبقى مرهونة بهيمنة هذه الشركات ومصالحها الخاصة، دون ان تنعكس في علاقات تبادلية مع مرافق الاقتصاد الوطني. وقد كان لظروف الحرب والحصار، وقبلها عمليات تأميم النفط، تأثيرها المباشر ليس فقط في عمليات القطاع النفطي الاستخراجية فحسب بل وايضاً في تخلف البنى التحتية لهذا القطاع. رافق ذلك ايضاً، تخلف واضح في القطاع الزراعي في الادوات والاساليب علاوة على تردي الارض الزراعية وانتشار التملح بفعل الافتقار الواضح الى مشاريع الارواء واستصلاح الاراضي، وبما أفقد العراق فرصة الميزة النسبية لامكانياته الزراعية، والذي لم يكن أفضل حالاً في تدني استثمار امكانياته السياحية ايضاً، وهذا كله انعكس على ضعف قطاعاته الانتاجية.

## 1-1-1 القطاع النفطي بين تذبذب الانتاج الخام وتخلف البنية الاساسية ومخاطر

### السوق الدولية

الاقتصاد العراقي من الاقتصادات الريعية التي تعتمد على ايرادات الموارد الطبيعية وفي مقدمتها النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وفي تمويل النشاط الحكومي وموازنة الدولة. وخلال المدة ٢٠٠٤-٢٠٠٨ لم تنخفض الاهمية النسبية لمساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي عن (٥٥.٤%) مع انخفاض نسبي في هذه الاهمية في عام ٢٠١٠ الى ما يقارب الـ (٤٤%)، ربما لظروف امنية وسياسية غير مستقرة أثرت على عمليات التصدير: الجدول رقم (٣٤). هذه الاهمية النسبية انعكست، ايضاً في ان جميع الخطط التنموية، التي أعدت سابقاً ولاحقاً، كانت

تعتمد في تمويلها على الإيرادات العامة المتأتية من هذا القطاع، والتي كان من أهم نتائجها اضعاف الاهتمام في القطاعات الاقتصادية الأخرى.

النفط ومنذ بداية استخراجه في عام ١٩٢٧، كان وما يزال عاملاً أساسياً في تحديد سياسة الدول الكبرى في المنطقة عامة وفي العراق خاصة، حيث توزعت ارض العراق بين امتيازات شركات أجنبية تعود ملكيتها لدول مختلفة. وبالرغم من تأسيس شركة النفط الوطنية عام ١٩٦٤، وبدء أول إنتاج لحقول الشركة في عام ١٩٧٢، ثم تلى ذلك إصدار قانون التأميم في ١/٦/١٩٧٢، فإن هذا الاقتصاد ظل مرهوناً بالتقلب المستمر في أسعار النفط وبالتالي إيرادات الحكومة. ففي السنوات التي كانت أسعار النفط مرتفعة فيها كان الاقتصاد العراقي مزدهراً، كما هو الحال في سبعينيات وبداية ثمانينيات القرن الماضي، على عكس السنوات التي تدهورت فيها أسعار النفط والتي أدت الى انخفاض الإيرادات الحكومية، كما هو الحال في تسعينيات القرن الماضي. هذا التدهور كان ناجماً عن تأثر قطاع النفط في الحروب التي دخلها العراق (١٩٨٠-٢٠٠٣) حيث دمرت الكثير من المنشآت النفطية نتيجة تعرضها الى القصف الجوي وبشكل مباشر وممنهج، وخاصة خلال الحرب التي شنتها امريكا وحلفاءها على العراق واحتلاله في نيسان من عام ٢٠٠٣، حيث الحقت إضرار كبيرة بالصناعة النفطية، وبالذات مواقع الاستخراج والتصدير والمصافي، نتيجة تعرضها الى سلسلة من عمليات التدمير والقصف الجوي إضافة الى عمليات النهب والسلب والحرق المنظمة، الذي رافق هذه العمليات، علاوة على النتائج المترتبة عن اجراءات الحصار الدولي منذ التسعينات، في منع استيراد المستلزمات التقنية وقطع الغيار لهذه الصناعة. وقد تركت كل هذه السلسلة من الحروب والحصار أثرها الواضح على صناعة النفط في العراق، في انخفاض مستوى الإنتاج وبالتالي انخفاض عائدات النفط العراقي، ومع ذلك بقي النفط في العراق "المساهم الأول" في الناتج المحلي الإجمالي.

هذه المساهمة تعني استمرار اعتماد الاقتصاد العراقي على إيرادات النفط الخام السنوية، في تمويل مشاريعه التنموية المختلفة، بما يفرز عامل عدم استقرار في التمويل لهذا الاقتصاد، حيث يعتمد على أسعار النفط في السوق العالمية، والتي ترتفع بارتفاع

الأسعار والعكس صحيح، فعندما هبطت أسعار النفط عام ٢٠٠٨ تناقصت إيرادات العراق واثّر ذلك على الموازنة السنوية وعلى برامج البناء والأعمار. أضف الى ذلك، وبشكل عام، تدني وتذبذب صادرات النفط الخام العراقي، نتيجة لعدة عوامل منها<sup>(١٦)</sup>:

١. أنعدام المرونة اللازمة لتصدير النفط الخام بسبب عدم تحقق السعات الخزنية وتضرر محطات الضخ الرئيسة والبنية للخط الاستراتيجي الناقل بالاضافة الى مشكلات منظومات التصدير (الشمالية، الغربية، الجنوبية) بسبب تآكل اجزاء من مكونات هذه المنظومات وأندثارها الى جانب ضعف مولدات القدرة الكهربائية والاعتماد على الشبكة الوطنية المتذبذبة، اساساً، وفقدان منظومات التصريف للمرونة في تصدير النفط الخام من المنفذ الجنوبي الى المنفذ الشمالي او بالعكس نتيجة الاضرار التي لحقت بمحطات الضخ.
٢. عمليات التخريب التي لحقت سواء بالانابيب الناقلة للنفط الخام، وما ترتب على ذلك من إحداث شلل كبير في التصدير عبر المنفذ الشمالي، خاصة، او في تلك العمليات التي تعرضت لها الآبار النفطية عن طريق الاعتداء المباشر على منظومة رأس البئر (Will Head) ووضع متفجرات في مواقع هذه الآبار مما يعوق عمليات الحفر والاستصلاح أو إكمال هذه الآبار.
٣. عدم استفادة العراق من الحقوق الحدودية واستغلالها من دول الجوار، وخاصة ايران في محافظتي ميسان وديالى، والكويت في محافظة البصرة.
٤. التغييرات المستمرة في قيادة القطاع النفطي تبعاً للحكومات الانتقالية، إذ مرت وزارة النفط ب (٦) تغييرات وزارية منذ ٢٠٠٣/٤/٩ لغاية عام ٢٠٠٦، وحالة عدم الاستقرار هذه لن تساعد على قيام تخطيط ومتابعة حثيثة للقطاع النفطي، كما أثرت في إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم القطاع النفطي على أسس جديدة، إذ أن كل مؤشرات القطاع النفطي تدل على ضرورة مشاركة شركات عالمية متخصصة لتطوير الحقول وإدامة الإنتاج وزيادته، حيث ان تغطية

<sup>١٦</sup> - وزارة النفط، مكتب المفتش العام، "تقرير الشفافية الثالث، تصدير النفط الخام العراقي"، بغداد، ت ١/ ٢٠٠٦، ص ٨.

الكلفة الرأسمالية والكلفة التشغيلية السنوية تتم و بشكل رئيسي من قبل إيرادات استخراج النفط الخام في البلاد والتي تشكل الحصة الأكبر من تمويل ميزانية الدولة وبما يتجاوز الـ (٩١%) من إيراداتها، في حين يوظف هذا النشاط أقل من (١%) من الأيدي العاملة.

ان بقاء الإيرادات النفطية مهيمنة على أعلى نسب المشاركة في تمويل الاقتصاد العراقي يجعل هذا الاقتصاد مرتبط بسوق النفط الدولي، ويعرض خطط التنمية والبناء إلى التعطيل والتأخير النسبي كلما تعرض سعر النفط إلى الهبوط في السوق العالمي، مما يستوجب زيادة الاهتمام بالقطاع الزراعي والصناعي والسياحي لرفع نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي إلى جانب النفط الخام، ويجعل الاقتصاد العراقي أكثر استقراراً. ان هذا الواقع يؤدي الى اختلال في الميزان التجاري العراقي ويعكس ضعف بنية الاقتصاد العراقي ويعبر عن انكماشه امام الاقتصادات الخارجية.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول رقم (٣٤)

مساهمة النشاطات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي (٢٠٠٤-٢٠١٠) وبالاسعار الجارية  
(مليار دينار عراقي)

2010		2008		2006		2004		النشاط الاقتصادي
مليار دينار %		مليار دينار %		مليار دينار %		مليار دينار %		
5	8657.4	3.8	6042.0	5.8	5569.0	6.9	3693.8	الزراعة والغابات
43	7435.2	55.2	87521.2	55.2	53030.9	57.7	30856	التعدين والمقالع:
42.8	7399.6	55.0	87166.4	55.0	52851.8	57.6	30808.5	- النفط (*)
0.2	366.6	0.2	354.8	0.2	179.1	0.1	47.5	- أخرى
2.3	3916.6	1.7	2644.2	1.5	1473.2	1.7	937.7	الصناعة التحويلية
1.1	1979.8	1.2	1843.7	0.8	779.4	0.8	441.6	الماء والكهرباء
3.5	6009.9	4.1	6585.8	3.6	3449.7	1.3	682.8	البناء والتشييد
11.2	19415.3	5.4	8573.6	7.0	6742.9	8.3	4428.7	النقل والمواصلات والخزن
8.6	14940.2	5.3	8392.6	6.6	6350.0	6.1	3246.6	التجارة الفنادق
9.4	16310.6	8.5	13429.8	8.3	7945.8	6.9	3691.3	البنوك والتأمين والعقار
15.9	27459.3	14.8	23410.7	11.2	10726.2	10.3	5520.8	خدمات اجتماعية وشخصية
100	173046.3	100	158443.6	100	96067.2	100	53499.3	المجموع حسب النشاط
-	1089.4	-	1417.5	-	479.2		263.9	ناقصا: رسم الخدمة المحتسب
-	171956.9	-	157026.1	-	95588.0	-	53235.4	الناتج المحلي الاجمالي

المصدر: وزارة التخطيط، المجاميع الإحصائية للسنوات اعلاه.



## 1-1-2 القطاعات الانتاجية: الضياع بين تدهور الامكانيات الزراعية وطموحات

### التصنيع العسكري واهمال القطاع السياحي

ان اهم النتائج المترتبة على حروب الثمانينات والتسعينات والحصار من بعدها، هو في تحجيم قابلية العراق على المضي في تطوير القطاعات المتخلفة تاريخياً، والتي شهدت حركة نهوض واضحة في التنمية خلال مرحلتي الستينات والسبعينات، ومن اهمها الصناعة الوطنية والقطاع الزراعي ونوعاً ما القطاع السياحي.

### اولاً: الصناعات التحويلية بين ضعف القدرة التقنية وعسكرة المجتمع

شهد القطاع الصناعي، بدءاً من مرحلة السبعينات، حركة في الاستثمارات العامة لمشاريع صناعية كبيرة، كما في الصناعات الكيماوية والمعدنية ومشاريع متنوعة لإنتاج الغاز واليورانيوم والأمويا، فضلاً عن مصانع الحديد والصلب ومشاريع للصناعات الغذائية ومواد البناء والنسيج والأدوية وتجميع سيارات النقل والجرارات، كما أقيمت مشاريع ضخمة لصناعة البتروكيماويات والأسمدة ومحطات تكرير النفط، في برنامج طموح قائم على تطوير العلاقات الانتاجية في إقامة الصناعات التي تجهز القطاع النفطي والمعدني والزراعي باحتياجاتهم من المكائن والمعدات وبما ينعكس على تنشيط العلاقات القطاعية وإيجاد روحية للتحديث والتطور في الريف العراقي<sup>(١٦٢)</sup>.

هذا النموذج في التنمية بقدر ما هو قائم على الامكانيات المتاحة من المواد الاولية (النفط، الكبريت، الفوسفات ... الخ)، فانه استند على توقعات النهوض التنموي في القطاعات المساندة، وخاصة في البنى الارتكازية، وبالذات الطاقة الكهربائية، مع ضرورة تطوير الزراعة باستخدام المكننة والاسمدة الكيماوية من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن أسواق خارجية في تصريف منتجات هذه الصناعات وديمومة التعامل مع التقانة المعاصرة. هذا النهج في التنمية قام على حقيقتين: الاولى: ان تنفيذ اغلب المشاريع قد عهد بها الى شركات اجنبية.

<sup>١٦٢</sup> - الكفاني، د. كامل كاظم بشير، "اتجاهات التنمية الصناعية في العراق؛ مصدر سابق، بغداد.

الثانية: ان معظم هذه المشاريع تتطلب تكنولوجيا متطورة ذات مساس مباشر بالسوق الدولية، ففي عام ١٩٨٢ اكثر من (٨٠%) من السلع المستوردة هي سلع إنتاجية ووسيلة<sup>(١٦٣)</sup>، مما يعني ضرورة توفير الموارد المالية اللازمة للحصول على هذه السلع، والتي يعتمد العراق في توفيرها على الصادرات النفطية. وبالنتيجة، فان محوري هذا التوجه التنموي وهما القطاع النفطي ونقل التكنولوجيا المعاصرة، يرتبطان بعوامل خارجية: أي السوق الدولية، سوى على مستوى الاسعار او في البحث عن اسواق خارجية في تصريف تلك المنتجات التي لا تستوعبها الاسواق المحلية. وإذا ما اخذنا بنظر الاعتبار بان تنفيذ مثل هذه الصناعات من قبل الشركات الاجنبية تم بموجب اتفاقيات لم تقي بالغرض المطلوب في السيطرة على التكنولوجيا المستوردة ومواكبتها<sup>(١٦٤)</sup>، فانه يمكن ان نتوقع أخفاقات هذا النموذج امام تذبذب القدرة التمويلية للدولة، اعتماداً على الصادرات النفطية، كمول رئيسي ليرادات الدولة، حيث كان القطاع العام هو المهيمن على الصناعة في العراق. هذا التذبذب ناجم عن عدم استقرار الصادرات العراقية من النفط من جهة وعدم ثبات اسعار النفط العالمية من جهة أخرى، مما يضعف قدرة العراق على امتلاك التكنولوجيا المطلوبة إلا بالقدر الذي تسمح به اتفاقيات التعاقد مع الشركات متعددة الجنسية في إنشاء مثل هذه الصناعات، بالرغم من الزام تلك الشركات بشروط التدريب والتعليم المهني والعلمي للكوادر الوطنية في مواكبة المشاريع المنجزة. وبقدر ما يعاني العراق من قلة الايدي العاملة الماهرة في التعامل مع هذه التكنولوجيا لديمومة عمل هذه الصناعات، فان، هذه الصناعات، بدأت تعاني من الاضمحلال التدريجي مع ظروف الحرب منذ بداية الثمانينات، وخاصة صناعات الحديد والصلب، البتروكيمياوية، الالمنيوم، المكائن والمعدات، الفوسفات... الخ، سواء من خلال عسكرة المجتمع وتقويت الجهد البشري في العمليات العسكرية طيلة عقدين من الزمن ١٩٨٠-٢٠٠٣، وكذلك ما لحق بتلك المنشآت من تدمير في الحرب مع ايران ١٩٨٠-١٩٨٨، ثم ما اعقبها من عدوان امريكي واسع

<sup>١٦٣</sup> - وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، ص ١٦٧.

<sup>١٦٤</sup> - انظر في ذلك؛ القريشي د. مدحت، "الشركات متعددة الجنسية...."، مصدر سابق، ص ٨١-٧٥.

النطاق حيث أجهز على معظم هذه الصناعات، وخاصة في عام ١٩٩١، وجاء الحصار ليقطع الشريان الرئيسي لها في التعامل مع السوق الدولية. وفي خضم ظروف الحرب والحصار برزت صناعات جديدة لتلبية متطلبات العمليات العسكرية، وهو ما اطلق عليه بـ "التصنيع العسكري"، حيث حظي هذا التوجه باهتمام استثنائي من قبل القيادة السياسية، آنذاك، في اخضاع الاقتصاد الوطني برمته لتلبية متطلبات هذا التوجه، سواء في تسخير الموارد البشرية اللازمة من النشاطات الاخرى، وكذلك في توفير الموارد المالية الضخمة لتمويله الى درجة منحه "تخصيصات حرة" (مفتوحة) غير خاضعة لميزانية الدولة، لما تتطلبه من تخصيصات مالية ضخمة للاستيرادات الهائلة للأسلحة والمعدات والتكنولوجيا العسكرية المتقدمة<sup>(\*)</sup>. وفي منتصف التسعينات برزت مشاريع صناعية كبيرة، محاطة بسرية عالية، سخرت لانتاج قطع الغيار وتوفير مستلزمات المعركة من المعدات والاجهزة المختلفة، بعد فرض العقوبات الدولية على العراق. وبالرغم من اتساع نطاق هذه الصناعات سواء من خلال استقطاب الايدي العاملة الماهرة في تقديم الحوافز والمغريات المادية او في تأسيس صناعة جديدة تمتلك ارجحية المفاضلة في توفير متطلباتها، فانها جاءت على حساب النشاطات الاقتصادية ذات المردود الانتاجي المدني، وخاصة على حساب الصناعة التحويلية والزراعة من جهة كما ان معظمها تعرضت الى التدمير الكلي او الجزئي في أعقاب حملة التفتيش على الأسلحة التي قامت بها الأمم المتحدة في التسعينات من جهة أخرى. وهكذا يكون العراق قد فقد فرص تنمية ترتب عليها ضياع موارد مالية ضخمة وجهود بُذلت في حساب الزمن في صناعات كان يفترض ان يتم التركيز فيها على تلك التي تخلق علاقات تشابك قطاعي مع النشاطات الاخرى، وخاصة القطاع الزراعي.

\* - منذ نهاية السبعينيات وجهت الدولة مواردها المالية والفنية نحو التصنيع العسكري، فقد تم تشكيل هيئة التصنيع العسكري بموجب القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٨، كما تم ربط هيئة التصنيع العسكري بوزارة الصناعة وفق القرار ٦٤٣ في ١٣/٧/١٩٨٨.

وكما تم الإشارة إليه، فإن الجدول رقم (٣٤) يعكس الأهمية النسبية المتواضعة للقطاعات الانتاجية: الصناعة التحويلية والقطاع الزراعي، وبكافة فعاليتها في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للعراق، فقد بلغت اعلى مساهمة للقطاع الصناعي (٢.٣%) عام ٢٠١٠ بعد ان كانت تتراوح بين (١.٣%-١.٧%) طيلة السنوات السابقة، علاوة على ذلك، فإن اغلب، الصناعات تعاني من التخلف التكنولوجي والتقدم. وبعد أحداث نيسان عام ٢٠٠٣ (الاحتلال الامريكي-البريطاني للعراق) عانت الكثير من المشاريع من عمليات السلب والنهب والتدمير، واصبحت اغليبتها ذات انتاجية واطئة تشكل عبئا مالياً على الدولة، حيث توقفت عن العمل بشكل تام او جزئي نحو (١٩٢) شركة إنتاجية حكومية تضم نحو (٢٠٠) معمل وينتسب إليها قرابة (٢٥٠) ألف عامل بين مهندس وأداري وفني، الدولة مجبرة على دفع رواتب هذا العدد الكبير من العاطلين في تلك المعامل المتوقفة عن العمل. ولم يقتصر ذلك على المصانع والمنشآت المملوكة للدولة فحسب بل انسحب الأمر على المصانع والمعامل الأهلية والمساهمة نتيجة الانفتاح في الاستيراد وغياب الدعم الحكومي لتنمية القطاع الخاص. وبدلاً من استثمار جزء من عوائد النفط الضخمة في إعادة تأهيل وتشغيل تلك المؤسسات الإنتاجية فقد أتجه إلى التوسع في مجال الاستيراد، حيث ارتفعت إستيرادات العراق من حوالي (٨) مليار دولار في عام ٢٠٠٤ إلى حوالي (٢٤) مليار دولار في العام ٢٠٠٧، ومن هذه المستوردات مادة الأسمنت التي تساق كنموذج ومثال على التوجه السلبي للسياسات الاقتصادية وعدم الاستخدام العقلاني للموارد والطاقات المادية والبشرية الوطنية ذات الإمكانيات والخبرات المتراكمة، فقد أستورد العراق خمسة ملايين طن من مادة الأسمنت في العام ٢٠٠٧ بينما تمتلك الدولة (١٤) مصنعاً للأسمنت إجمالي طاقتها الإنتاجية (١٧) مليون طن وتحتاج هذه المصانع إلى جهود الدولة من أجل إعادة تأهيلها وتشغيلها<sup>(١٦٥)</sup>. إضافة إلى (٣٠٠) معمل للطابوق قد أغلقت تماماً بسبب إشباع السوق بالمنتج الإيراني المنافس في الأسعار.

<sup>١٦٥</sup> - وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية، ٢٠٠٧، احصاءات التجارة الخارجية.

ومنذ عام ٢٠٠٣، أطلقت الدولة العنان لاستيراد كل شيء دون اعتماد برنامج استيرادي واضح ومحدد يكفل حماية المنتج الوطني وفي ظل غياب الرقابة الصحية والنوعية للسلع المستوردة بما تسبب في القضاء على المنتج الصناعي المحلي وإخراجه من قائمة التنافس في السوق المحلية لتتراكم المشاكل على هذا القطاع قياساً بنظيره في الدول المجاورة وما يحيط به من أزمات ومشاكل نتيجة الانقطاع المستمر للتيار الكهربائي والظروف الامنية غير المستقرة، والتي انعكست على تردد الاستثمار الخاص إضافة إلى غياب الدعم الحكومي لتنمية هذا القطاع مما جعل قائمة الكلف الإنتاجية المحلية تفوق مثيلاتها في الدول المجاورة للعراق، كل ذلك كان تأثيره واضحاً في دفع اغلب الصناعيين العراقيين إلى إغلاق مصانعهم أو الاتجاه بمذخراتهم للعمل في القطاع التجاري المتميز بالرواج والربح السريع او الى تهريب رؤوس أموالهم واستثمارها في الدول المجاورة.

وإذا كانت الصناعة قد عانت من طغيان التصنيع العسكري في ارجحية الاستثمار والاهمية من قبل الحكومة اضافة الى تجربة التصنيع الثقيل، سالف الذكر اعلاه، قبل عام ٢٠٠٣، فان نتائج سياسة الاستيراد المفتوح بعد هذا العام، قد أثرت وبشكل واضح على تسويق المنتج الوطني في سوق مفتوحة بفعل الميزة التنافسية غير الكفوة مع المنتج الاجنبي. وإذا كان ذلك هو حال الصناعة الوطنية اليوم فان الزراعة ليست أفضل حالاً من ذلك.

### ثانياً: القطاع الزراعي بين التخلف واتساع رقعة ملوحة التربة

ان المسار التنموي للاقتصاد العراقي منذ الستينات كان يركز على التصنيع كمرتكز أساسي لهذا النموذج، مع إيلاء القطاع الزراعي اهمية ثانوية تتأرجح بين خطة تنموية واخرى، حتى انعكس على تراجع الاهمية النسبية لهذا القطاع في تكوين الناتج المحلي الاجمالي من (١٦.٨%) عام ١٩٦٤ الى (٤.٧%) عام ١٩٨٠<sup>(\*)</sup>. هذا الانخفاض يعود في الجزء الاكبر منه الى تردي القابلية الإنتاجية للارض الزراعية

\* - انظر جدول (١٨) من هذا الكتاب

نتيجة تراكم المسببات في تخلف اساليب وادوات العملية الإنتاجية اضافة الى أهمال استصلاح الاراضي والتي تعاني أصلاً من الملوحة وبما انعكس على زيادة الاعتماد على الاستيرادات للسلع الزراعية لتلبية الحاجة المحلية، ففي ١٩٨٠ كان العراق يستورد نصف احتياجاته من المواد الغذائية ولكن في عام ٢٠٠٢ وصل الاستيراد الى (٨٠%) - ١٠٠%) ليشمل العديد من المواد الأساسية كالحنطة والرز والسكر والزيوت النباتية والمواد البروتينية<sup>(١٦٦)</sup>. وهذا يعود إلى:

١. انخفاض نسبة المساحة المزروعة من (١١٤٦٥.٥) مليون دونم في عام ١٩٧٠ إلى (٩٢٤٨.٢) مليون دونم عام ١٩٧٥؛
  ٢. انخفاض إنتاجية الدونم؛
  ٣. الهجرة من الريف إلى المدينة في البحث عن فرص العمل او بيئة سكنية توفر متطلبات أفضل للحياة؛
  ٤. نتائج الحروب التي خاضها العراق طيلة الثمانينات والتي انعكست في تأثيراتها المباشرة وغير المباشرة:
    - أ- تأثير مباشر: يتمثل في نفوق معظم الحيوانات وتلف النباتات في المناطق التي تدور فيها الحروب والصراعات وبما يؤدي الى خسارة كبيرة للإنتاج الحيواني والزراعي في المحافظات.
    - ب- تأثير غير مباشر: في تسمم وتلف غذاء هذه الحيوانات سواء بتدمير المزارع وحرقها وإتلافها، وكذلك ما تسببه الحروب من تلوث لمياه الشرب بطريقة غير مباشرة وما يسببه من امراض للحيوان وتلف للمزروعات.
- أما الانخفاض في عقد الثمانينات فيعود إلى:
١. الحرب العراقية-الإيرانية التي ألقت بظلالها على كل القطاعات الاقتصادية، بما فيها القطاع الزراعي وذلك لان اغلب قوة العمل في الجيش؛
  ٢. إهمال الدولة للقطاع الزراعي في هذه المرحلة.

<sup>١٦٦</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية للسنتين اعلاه/ احصاءات التجارة الخارجية.

وخلال مرحلة التسعينات، وبالأذات بعد فرض الحصار الاقتصادي على العراق، شهد القطاع الزراعي تحسن نسبي في مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي إذ بلغت (١٨.٤%) عام ١٩٩٦<sup>(\*)</sup>، وهي أعلى نسبة يحققها القطاع الزراعي في الاقتصاد الوطني منذ بداية الستينات، وذلك يعود إلى:

١. انحسار الإيرادات النفطية وانخفاض مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، بسبب ظروف الحرب وعدم قدرة العراق على التصدير بكامل طاقته التصديرية، وخاصة من مؤاني الجنوب: البصرة، لقربها من العمليات العسكرية؛
٢. هناك اهتمام ملحوظ من قبل الدولة للقطاع الزراعي، من خلال تبني سياسة دعم هذا القطاع لمتطلبات مواجهة الحصار المفروض على العراق بموجب قرارات دولية ولتلبية مفردات البطاقة التموينية، والتي اعتمدت كوسيلة ناجعة لتوفير المتطلبات الدنيا للعائلة العراقية من السلع الغذائية، خاصة. وقد تمثلت سياسة الدعم تلك في مجال الأسعار، عن طريق اعتماد سياسة الدعم في اتجاهين، وفي آن واحد: احدهما في شراء المحاصيل، وخاصة الحبوب من الفلاح وتسويقها بأسعار تشجيعية، والاتجاه الآخر هو التحكم بأسعار السوق بالنسبة للمنتجات الزراعية الرئيسية، الأمر الذي ترتب عليه أعباء جديدة بالنسبة للميزانية، إذ ارتفع الدعم السعري من (٠.٥٧١) مليار دينار في عام ١٩٩٠ إلى (٣٤٩) مليار دينار عام ١٩٩٥ ليشكل نسبة (٤٧.٧%) من الموازنة العامة.

ولكن لم تعطي هذه السياسة نتائج مثمرة في تحسين أداء القطاع الزراعي، لأنها لم تتناول حل المشاكل الأساسية التي يعاني منها هذا القطاع بقدر ما كانت سياسات جزئية تتناول جزء من المشكلة وهي التسويق، بشكل رئيسي، دون ان تضع حلول جوهرية لمشكلة الانتاج من ناحية الادوات والاساليب او في معالجة الملوحة واستصلاح الاراضي<sup>(\*)</sup>، مما ترتب عليه تآكل الاراضي الصالحة للزراعة جراء العمليات الزراعية المكثفة وانخفاض انتاجية الدونم وانتشار الملوحة وهجرة الفلاحين للاراضي بعد

\* - انظر جدول (٢١) من هذا الكتاب

\* - انظر الفصل الاول- المبحث الثالث/ الفقرة ٢-١ من هذا الكتاب.

ارتفاع كلفة الانتاج فيها، حيث أن ما يقرب من (٧٠%) من الأراضي الزراعية المروية تعاني من الملوحة الناجمة عن سوء إدارة عمليات الارواء<sup>(١٦٧)</sup>، كما تفيد التقديرات إن حوالي (٢٥٠٠٠) هكتار من الأراضي تتأثر بالملوحة وتصبح خارج الخدمة الزراعية سنوياً خصوصاً في وسط وجنوب العراق<sup>(١٦٨)</sup>. وبالتأكيد، فإن هذا كله عكس حالة التراكم في اهمال القطاع الزراعي وتوجه الفلاحين نحو المدن، إذ تناقصت نسبة سكان الريف الى المجموع العام لتصبح (٢٥%) عام ١٩٩٧، بعد ان كانت (٥٧%) عام ١٩٦٠<sup>(١٦٩)</sup>، بسبب تخلف الزراعة وشحة الخدمات وقلة فرص العمل والمشكلات التي مر بها العراق خلال العقود الماضية، حيث نلاحظ انخفاض الاهمية النسبية للقطاع الزراعي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي الى (٦.٩%) عام ٢٠٠٤ ثم الى (٥%) فقط عام ٢٠١٠: جدول (٣٤).

ومن المؤكد إن هناك أسباب طبيعية وسياسية تقف عائقاً خلف هذا التقهقر الكبير، فالأسباب الطبيعية تتعلق بحالة المناخ والظروف الجوية والاحتباس الحراري التي ساهمت في قلة تساقط الأمطار حيث لم تتعدى معدلاتها عن نصف المعدل المعتاد الأمر الذي انعكس سلباً على العديد من المحاصيل التي تعتمد اعتماداً مباشراً ورئيسياً على موسم الأمطار، ثم كانت هناك اسباب تتعلق بمواقف دول الجوار: تركيا وإيران في تعاملهما بالحصة المائية لنهري دجلة والفرات، حيث تكمن المنابع الرئيسية لهذين النهرين، والتي شهدت انخفاض في كمية المياه المتدفقة من تركيا وإيران نتيجة تحكم تركيا بالحصة المائية وإقامة السدود على المنابع الرئيسية، كما أنشأت إيران السدود على روافد نهر دجلة وتحويل مسار الروافد الأخرى داخل العمق الإيراني. هذه

<sup>١٦٧</sup> - الطائي، فليح حسن هادي وحسن فوزي جاسم، " صلاحية السهل الرسوبي للزراعة الاروائية بعد الاستصلاح"، من بحوث ندوة دراسة مشاكل استصلاح الاراضي، مجلس البحث العلمي، ٢١-٢٣ تموز/١٩٨٢، ص ١٩٠.

<sup>١٦٨</sup> - هاشم نعمة، "مشكلة التصحر وأبعادها البيئية والاقتصادية والاجتماعية في العراق" الموقع الالكتروني: <http://www.ankawa.com/forum/index.php?topic=347634>

<sup>١٦٩</sup> - كبة، سلام ابراهيم، "الزراعة في عراق التنمية البشرية"، ٢٠٠٧، موقع الحوار المتمدن <http://www.ahewar.org/>



المواقف، التي تعبر عن غياب التنسيق الحكومي في المحافظة على حقوق العراق المائية في هذين النهرين، أدت إلى شحة مناسيب المياه و تعرض مساحات واسعة من الأراضي الزراعية للملوحة والتصحر، فقبل الاحتلال كان معدل تدفق المياه في نهر الفرات يبلغ (٩٥٠) م<sup>٣</sup>/ثا في حين أنخفض بعد الاحتلال إلى (٢٣٠) م<sup>٣</sup>/ثا أي بنسبة انخفاض قدرها (٧٥%) عما كانت عليه كمية المياه قبل الاحتلال. وبعد مفاوضات مطولة قامت تركيا بزيادة هذا المعدل إلى (٣٦٠) م<sup>٣</sup>/ثا في بداية عام ٢٠٠٩ ثم أعلنت بغداد إن الجانب التركي قد وافق على زيادة أخرى لكمية المياه المتدفقة في نهر الفرات إلى (٥٧٠) م<sup>٣</sup>/ثا، وهو المنسوب الذي يطالب به العراق لتأمين المياه لزراعة نصف الأراضي المخصصة لزراعة الرز وسط وجنوب العراق. ولا زالت كميات المياه المتدفقة في نهر دجلة لا تصل في مستواها نصف معدلات مناسيب تدفقها قبل الاحتلال، فضلاً عن قيام إيران بتحويل مجرى نهر الكرخة الذي كان يصب في هور الحويزة وكذلك نهر الكارون الذي كان يصب في شط العرب وتغيير مجراهما إلى داخل العمق الإيراني. ومن المؤسف له ان العراق لا يستفاد من موارده المائية سوى (٣٢%) منها والباقي يذهب سدى في مياه الخليج<sup>(١٧٠)</sup>.

هذا إضافة لما يعانيه القطاع الزراعي من تخلف طرق النقل وانعدام او تردي ما موجود من خدمات البنى الارتكازية اضافة الى تلوث البيئة وانتشار الآفات الزراعية التي تقتك بالمحاصيل الزراعية وارتفاع أسعار مستلزمات مواد مكافحة بشكل كبير، اضافة الى سياسة الانفتاح القائمة على استيراد كل شيء من الخارج من المكائن والمعدات الثقيلة وحتى المحاصيل الحقلية كالبطيخ والرقي والخضروات والفاكهة... وغيرها والتي حولت العراق إلى سوق استهلاكي كبير يعتمد اعتماداً كلياً على واردات النفط في الحصول على كافة احتياجاته الزراعية من دول الجوار مما دفع الكثير من المزارعين إلى مغادرة أراضيهم والتوجه إلى المدن أو المناطق القريبة ليضافوا إلى قوائم

<sup>١٧٠</sup> - الشيعلي، سها، "الجفاف ونقص الامطار يحولان الأنهار العراقية إلى مكبات للنفايات"، جريدة الصباح الجديد، بغداد، في ٢٠١٢/١٢/٦.

المستهلكين وليس المنتجين وينضموا إلى جيش العاطلين عن العمل، وجعلت الفلاح يشعر بحالة من الإحباط وهو يترك مهنته الأصلية مجبراً للبحث عن بديل آخر.

### ثالثاً: تذبذب النشاط السياحي وركوده

لم يقتصر الامر في هذا التراجع النسبي لمكونات الاقتصاد الوطني على القطاعين الصناعي والزراعي فحسب، بل أمتد ايضاً، وبسبب ظروف الحرب والحصار الى نشاط حيوي ومهم آخر يزخر به الاقتصاد العراقي ألا وهو النشاط السياحي. إذ يمتلك العراق من الامكانات السياحية التاريخية: التراثية والأثرية، إضافة الى الخصائص الطبيعية من مستنقعات الاهوار في الجنوب الى قمم الجبال الشاهق في الشمال وما يتخللها من مناظر طبيعية خلابة وشلالات ومصايف، كل ذلك يجعل من العراق واحة للنشاط السياحي الواعد وبما يشكل مصدر أساسي في تنشيط آليات الفعل الاقتصادي ومكون مهم في تكوين الناتج المحلي الاجمالي.

شهد العراق ومنذ السبعينات نشاط ملحوظ في السياحة الوافدة نتيجة لبدء الاهتمام بها، في اقامة العديد من الفنادق الممتازة والاعتناء بالمواقع السياحية وتأهيلها لاستقبال السواح، وصدر قانون السياحة رقم ١١٤ لسنة ١٩٩٦، يرافق ذلك إعادة الهيكلة الإدارية في استحداث "الهيئة العامة للسياحة" ثم تحويلها الى وزارة دولة "لشؤون السياحة والاثار" بعد عام ٢٠٠٣. ولكن، الارث المتراكم من الاخفاقات والظروف الاستثنائية التي مر بها البلد منذ الثمانينات من القرن الماضي قد انعكست وبالسلب على اداء هذا القطاع وارهقت قدرته على النهوض، إذ كان لظروف الحرب والحصار التي أجتاحت البلاد منذ عام ١٩٨٠ وحتى الأحتلال الاجنبي في نيسان ٢٠٠٣، ثم ما تلى ذلك من ظروف سياسية وامنية غير مستقرة، تأثيرها المباشر في تدهور مؤشرات النشاط السياحي في العراق.

وفي نظرة تاريخية سريعة تشير البيانات الى تدفق أعداد كبيرة من السواح ومن مختلف الجنسيات الى العراق بلغ عددهم (٧٢١٥٧٧) في عام ١٩٧٧ ارتفع الى

(٢٠١٨/١٠/٩) سائح في عام ١٩٨٢<sup>(١٧١)</sup>، ولكن وبسبب تصاعد العمليات العسكرية في حربي الخليج الاولى والثانية انخفض العدد الى (٥٠٤٣٦٢) سائح في عام ١٩٩٧<sup>(١٧٢)</sup> ثم الى (٦٣٦٥٤) سائح فقط في عام ٢٠٠٣<sup>(١٧٣)</sup>، ومنذ ذاك والعراق يعاني من ظروف أمنية وسياسية غير مستقرة أثرت على حركة السياحة في العراق، يستثنى من ذلك اقليم كردستان في شمال العراق، والذي ينعم بالاستقرار منذ التسعينات وبما شاهده من نشاط ملحوظ في الجذب السياحي الداخلي والخارجي، متمثلا بحركة استثمارية واسعة في المرافق والخدمات السياحية وبما يضع امام العراق فرص كبيرة في تنشيط قطاع السياحة، إذا ما توفرت الظروف الملائمة من استقرار سياسي وامني وحركة استثمار فاعلة ومؤثرة في أنشاء وتطوير المرافق السياحية مع صيانة وتجديد مواقع النشاط السياحي بما في ذلك السياحة الدينية، التي يتمتع العراق فيها بميزة نسبية معروفة في العالمين الاسلامي والعربي، حيث شهد هذا النوع من النشاط السياحي تطورا ملموسا في الاعداد الكبيرة من السياح الزوار بدوافع عقائدية-دينية لزيارة العتبات المقدسة في مناطق العراق الوسطى والجنوبية، وخاصة في محافظتي النجف وكربلاء وكذلك في مدينتي بغداد وسامراء، إذ تشهد هذه المواقع زيارات مليونية من افواج الزائرين من المواطنين ومن دول العالم العربي والاسلامي في مواسم معينة، وخاصة "أيام عاشوراء" في كربلاء والنجف. ان ضرورة ايلاء اهتمام استثنائي في هذا النوع من السياحة الدينية له أثاره الايجابية في تنشيط الاقتصاد المحلي لهذه المحافظات بالدرجة الاولى والمدن التي تشكل مسارات لحركة الزائرين لايام عدة، علاوة على ما يترتب على تنشيط حركة سفر الزائرين الاجانب من تشغيل مرافق مهمة ذات مردود اقتصادي-تجاري على مستوى الاقتصاد الوطني؛ كالمطارات والمنافذ الحدودية والضرائب والرسوم المترتبة على هذا النشاط.

<sup>١٧١</sup> - سامي مجيد جاسم، "التنمية السياحية في منطقة الصدور وبحيرة حميرين وإمكانية الجذب السياحي"، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية التربية، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص ٤٧.

<sup>١٧٢</sup> - سهيل حمدان، "الإدارة الحديثة للمؤسسات السياحية والفندقية"، ط١، دمشق، دار الرضا للنشر، ٢٠٠١، ص ٥٦.

<sup>١٧٣</sup> - هيئة السياحة، شعبة المجاميع السياحية، المجموعة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠٠٤، ص ١١٦.

## 2-1 السوق بين ظاهرة التضخم و طموح تلبية الطلب المحلي

التضخم هو الارتفاع المستمر في المستوى العام لأسعار السلع والخدمات<sup>(١٧٤)</sup> أو انه كمية كبيرة من النقود تطارد القليل من السلع<sup>(١٧٥)</sup> ويحدث التضخم نتيجة تضافر مجموعة من العوامل النقدية والحقيقية التي تطرأ على مستويات الإنفاق العام والدخل، إذ تؤدي زيادة النفقات العامة إلى زيادة الطلب الكلي مما يتطلب زيادة موازية في المعروض من السلع والخدمات، وبما إن الاقتصادات النامية ومنها العراق تتسم بعدم مرونة الجهاز الإنتاجي فيها فأنها كثيراً ما تعاني من التضخم لقصور العرض الكلي في مواكبة الطلب الكلي وبالتالي ارتفاع الاسعار، ويعد الرقم القياسي لأسعار المستهلك احد أهم المؤشرات لحساب التضخم<sup>(١٧٦)</sup>.

ان الحرب التي مر بها العراق لعقدين من الزمن والحصار الاقتصادي الذي فرض عليه لأكثر من عقد اوجد مناخاً مناسباً: سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، لنشوء ظاهرة التضخم وتناميها واستمرارها لفترة طويلة من الزمن دون وضع السياسات والحلول المناسبة لها، رافق ذلك ضعف وتراجع الجهاز الإنتاجي العائد للدولة ومحدودية الموارد المالية النفطية وانخفاض الأهمية النسبية الاقتصادية لقطاع التجارة الخارجية مما عمق الأثر السلبي لضعف أداء الجهاز الإنتاجي عن الإيفاء بمتطلبات الإنفاق العام المتزايدة. هذه الازمة تجلت وبشكل اساسي في هذا الانقطاع عن العالم الخارجي وبكل ما يعني ذلك من تآكل العملية الانتاجية بادوات واساليب انتاجية قديمة أنعكست على انخفاض الانتاج الوطني من السلع والخدمات مع عجز واضح عن سد حاجة السوق

<sup>١٧٤</sup> - جيمس جوارتيني وريجار استروب، الاقتصاد الكلي الاختيار العام والخاص، ترجمة د عبد الفتاح عبد الرحمن وآخرون دار المريح للنشر الرياض السعودية العربية ١٩٨٨، ص ٢١٣.

<sup>١٧٥</sup> - د. سامي خليل، "النظريات والسياسات النقدية والمالية"، مصدر سابق، ص ٥٨٤.

<sup>١٧٦</sup> - يعتبر الرقم القياسي لأسعار المستهلك مؤشراً للمستوى العام للأسعار "في بلد ما كما يمكن استعماله كمخفف للوصول إلى تقديرات لبعض المؤشرات الاقتصادية المهمة بالأسعار الثابتة، حيث تعني الدول المختلفة بتوفير أرقام دقيقة ومعبرة لهذا المؤشر لما له من مساس مباشر برفاهية الفرد والمستوى المعيشي له؛ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ص ٤٠٨.

الداخلي بسبب منع الاستيراد، وبالتأكيد فان لذلك تأثير واضح على ارتفاع الاسعار وبروز التضخم وتردي المستوى المعاشي للسكان وهجرة اعداد كبيرة من الكفاءات خارج البلاد.

وهكذا أصبحت ظاهرة التضخم موروث يصعب التخلص منه في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها العراق بعد إحداث عام ٢٠٠٣، سواء كان ذلك ناتجاً من طبيعة التركيب الهيكلي للاقتصاد العراقي أو نتيجة لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية على النحو الذي كان سائداً طوال السنوات الماضية، لذلك يمكن القول بان التضخم ليس وليد لحظاته وإنما تعود أسبابه بمجملها إلى تدهور الاقتصاد الوطني خلال العقدين الماضين بشكل خاص.

#### ١-٢-١ ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك

بعد عام ٢٠٠٣، شهد الاقتصاد العراقي ارتفاع ملحوظ في الرقم القياسي لاسعار المستهلك خلال عامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، نتيجة ارتفاع معدلات الاستهلاك (الخاص والعام) ارتفاعاً كبيراً والذي جاء انعكاساً لاتساع ظاهرة المصروفات الحكومية الجارية، إذ تزايدت فقرة الرواتب والأجور والمدفوعات التحويلية في الموازنة العامة، مما يعني وجود عامل مساعد آخر في تعظيم مخاطر التضخم يضاف الى العامل السابق المتمثل بضعف مرونة الجهاز الإنتاجي (الزراعي والصناعي) عن مواكبة تنامي الطلب الكلي. ولتلبية متطلبات هذا الطلب اعتمد في تغطيته على سياسة الاستيراد المفتوح: الاغراق السلعي، دون ضوابط ومحددات سلعية سواء فيما يتعلق بالجانب الكمي عندما تم فرض ضريبة كمركية موحدة على جميع السلع المستوردة (٥% من قيمة السلع المستوردة فقط) او في "السيطرة المتذبذبة" على الجانب النوعي لهذه السلعة عندما تغيبت ضوابط التقييس والسيطرة النوعية على السلع المستوردة منذ عام ٢٠٠٣، وازاء ذلك أغرقت السوق العراقية بانواع شتى من السلع والخدمات الرديئة النوعية ومن مناشيء عالمية متنوعة حتى عام ٢٠١٠، عندما تم اتخاذ بعض الخطوات الجزئية ازاء نقشي ظاهرة السلع الفاسدة، وخاصة ما يتعلق منها بتغطية متطلبات البطاقة التموينية

من بعض السلع. ان انكشافية الاقتصاد العراقي نحو الخارج دون ضوابط في الاستيراد، وخاصة في غياب التعريف الكمركية على السلع المستوردة، يجعل هذا الاقتصاد عرضة لتقلبات السوق الدولية، وخاصة في مؤشرات التضخم، علاوة على اثاره السلبية على المنتجات الوطنية في منافسة السلع الاجنبية المستوردة<sup>(١٧٧)</sup>

أما ابرز أسباب ارتفاع معدلات الإنفاق فتعود إلى حاجة الاقتصاد العراقي لإعادة أعمار مدمرته الحرب وما رافق إحداث عام ٢٠٠٣، هذا التزايد في الإنفاق الحكومي الاستثماري لم تقابلها زيادة في المعروض السلعي والخدمي مما ساعد على بقاء حالة اللاتوازن في السوق العراقية لصالح الطلب الكلي. وهذا انعكس في الارتفاع الكبير في المستوى العام للأسعار بعد هذا العام، إذ وصل معدل التضخم إلى (٣٣.٦%) عام ٢٠٠٣، بسبب انخفاض قيمة الدينار العراقي وزيادة عرض النقد، إلا إن معدل التضخم انخفض إلى (٢٧%) عام ٢٠٠٤، بسبب زيادة عرض النقد من الدولار نتيجة ضخ كميات كبيرة من الدولار من قبل دول الاحتلال، ثم عاد معدل التضخم للارتفاع بعد ذلك ليصل إلى (٣٧%) و(٥٣%) عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ بعد توقيع العراق اتفاقية التسوية عام ٢٠٠٤ مع صندوق النقد الدولي، التي كان من ضمن شروطها رفع أسعار الدعم عن جميع أنواع السلع وأسعار الطاقة فارتفع المستوى العام للأسعار بصورة كبيرة، الجدول رقم (٣٥)، مع تذبذب المعدلات الشهرية للأسعار بين الارتفاع والانخفاض، حيث بلغ اعلى معدل (١٣.٩%) في شهر الثاني ٢٠٠٥، فيما بلغت اعلى نسبة انخفاض (٦%) خلال شهر أذار ٢٠٠٥<sup>(١٧٨)</sup>.

وقد كان العامل الأكثر تأثيراً في تذبذب معدلات التضخم هو ازمة الوقود الحاصلة بسبب استمرار تردي الوضع الامني والزخم الحاصل على محطات تعبئة الوقود مما ادى الى ارتفاع اسعارها في السوق "السوداء" بالاضافة الى الانقطاعات المستمرة في التيار الكهربائي، حيث بلغت نسبة التضخم لمجموعة الوقود والاضاءة (٩٩.١%) عن

<sup>١٧٧</sup> - الانصاري، محمد جابر، العرب والسياسة: اين الملك؟ ط٢، بيروت، دار الساقي، ٢٠٠٠، ص ٩٥-٩٧.

<sup>١٧٨</sup> - البنك المركزي العراقي، التقارير الاقتصادية السنوية، المديرية، العامة للإحصاء والأبحاث، لسنة ٢٠٠٤، ص ١٥، ولسنة ٢٠٠٦ ص ١٢.

العام السابق. رافق هذا الارتفاع زيادة في اسعار النقل والمواصلات وذلك بسبب تأثرها بارتفاع اسعار الوقود وبسبب تدهور الوضع الامني وصعوبة حركة نقل البضائع عبر الحدود وبين المحافظات<sup>(١٧٩)</sup>.

ويمكن تشخيص ابرز المظاهر التي رافقت ظاهرة التضخم بما يلي:

- انخفاض القدرة الشرائية للدينار العراقي.
- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك.
- انخفاض القيمة الحقيقية للمدخرات والودائع.
- ضعف حجم الاستثمارات مقارنة بحجم ومتطلبات التنمية في العراق.
- إشاعة التوقعات التضائمية لدى المواطنين بسبب عدم استقرار الأسعار بشكل خاص والأسواق المحلية بشكل عام.
- ظهور الأسواق الموازية لبعض السلع والخدمات.

#### جدول رقم (٣٥)

الرقم القياسي لأسعار المستهلك في العراق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠ (١٠٠ = ١٩٩٣)

السنة	الرقم القياسي العام	نسبة التغير السنوي % (التضخم السنوي)
٢٠٠٣	٦٩٤٣.٥	٣٣.٦
٢٠٠٤	٨٨١٥.٦	٢٧.٠
٢٠٠٥	١٢٠٧٣.٨	٣٧.٠
٢٠٠٦	١٨٥٠٠.٨	٥٣.٢
٢٠٠٧	٢٤٢٠٥.٥	٣٠.٨
٢٠٠٨	٢٤٨٥١.٣	٢.٧
٢٠٠٩	٢٤١٥٥.١	-٢.٨
٢٠١٠	٢٤٩٠٨.٥	٣.١

المصدر:- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، النشرات السنوية .

- البنك المركزي العراقي، التقارير السنوية.

<sup>١٧٩</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، النشرات السنوية/ الموقع الالكتروني للجهاز.

## ٢-٢-١ تذبذب سعر صرف الدينار العراقي

اعتمد البنك المركزي العراقي سياسة نقدية انكماشية من خلال رفع سعر الفائدة لسحب الكتلة النقدية في السوق الى الائتمان المصرفي من جهة واعتماد المزادات العلنية في بيع الدولار للشركات ورجال الأعمال من جهة أخرى، كما ألغي تعدد أسعار الصرف للدينار العراقي وإلغاء الفارق بين طبعات العملة المختلفة، وسبب ذلك هو استبدال العملة التي تم تداولها في عقد التسعينيات بالعملة العراقية الجديدة المطبوعة وفق المواصفات الدولية.

لقد ترتب على هذه السياسة تفاوت بين السعر الرسمي (المحدد من قبل البنك) للعملة المحلية (الدينار) وبين سعر السوق، ففي العام ٢٠٠٧، ارتفع سعر الصرف الى (١٢٦٧) دينار للدولار، كمتوسط، مقابل (١٤٧٥) دينار للدولار في العام ٢٠٠٦، أي بنسبة ارتفاع تقارب (١٦%)، في حين كان سعر صرف السوق لا يقل عن (١٥٠٠) دينار للدولار عام ٢٠٠٧؛ الجدول (٣٦).

### جدول رقم (٣٦)

سعر الصرف الرسمي للدينار العراقي تجاه الدولار الامريكي في العراق (٢٠٠٣-٢٠١٢)

السنة	المعدل السنوي	السنة	المعدل السنوي
٢٠٠٣	١٩٣٦	٢٠٠٨	١٢٠٣
٢٠٠٤	١٤٥٣	٢٠٠٩	١١٨٢
٢٠٠٥	١٤٧٨	٢٠١٠	١١٧٠
٢٠٠٦	١٤٧٥	٢٠١١	١٢١٢
٢٠٠٧	١٢٦٧	٢٠١٢	١٢١٠

المصدر:- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، للسنوات 2004-2008.

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، للسنوات ٢٠٠٩، ٢٠١٠

وفي كلا السعرين هناك تحسن نسبي في سعر صرف الدينار، يعزى الى عوامل منها تحسن شروط التبادل التجاري لصالح العراق معبراً عنها بصورة رئيسية بنمو الفائض الذي حققه الميزان التجاري بفعل الاثر الايجابي لسوق الصادرات النفطية العراقية وانعكاس ذلك على وضع الاحتياطات الاجنبية وميزان المدفوعات عموماً،



لضمان استقرارية سوق النقد الاجنبي وتجنب الاثار المعاكسة لاي اختلال من خلال النمو الكبير في حجم المبيعات من العملة الاجنبية مقارنة بحجم المشتريات، كما يعكسه الجدول رقم (٣٧)، حيث ارتفع حجم المبيعات من (٢٩٣) مليون دولار عام ٢٠٠٣ الى (١٥٩٨٠) مليون دولار عام ٢٠٠٧ ثم الى (٣٦١٧١) مليون دولار عام ٢٠١٠ قياسا بنمو المشتريات من مليون دولار فقط الى (١٤١٣) مليون دولار ثم الى (٤١٠٠٣) مليون دولار للسنوات ذاتها.

وتبدو اهمية اسلوب المزايدة العلنية في<sup>(١٨٠)</sup>:

الأول: المحافظة على توازن الكتلة النقدية في التداول من خلال سحب الدينار العراقي الفائض عن حاجة السوق المحلية؛

الثاني: توفير السيولة النقدية اللازمة للتجار ورجال الأعمال بالعملة الأجنبية لتغطية احتياجاتهم في استيراد السلع والخدمات:

الثالث: السيطرة على سعر صرف الدينار مقابل الدولار.

الجدول رقم (٣٧)

مبيعات ومشتريات البنك المركزي للعملة الأجنبية؛ ٢٠٠٣-٢٠١٠ (مليون دولار)

السنة	المشتريات	المبيعات
٢٠٠٣	١	٢٩٣
٢٠٠٤	٥٠	٦٠٠٨
٢٠٠٥	٧٨	١٠٤٦٣
٢٠٠٦	١١٠	١١١٧٥
٢٠٠٧	١٤١٣	١٥٩٨٠
٢٠٠٨	-	٢٥٨٦٨
٢٠٠٩	٢٣٠١٣	٣٣٩٩٢
٢٠١٠	٤١٠٠٣.٥	٣٦١٧١

المصدر: - البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، ٢٠٠٧، الجدول (١٩)، ص ١٤.

-البنك المركزي العراقي/ المديرية العامة للإحصاء، تقرير السياسة النقدية، ٢٠١٠، الجدول (٦).

<sup>١٨٠</sup> - بتال، أحمد حسين، " دور السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي في العراق خلال فترة الإصلاح الاقتصادي ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الأنبار، ٢٠٠٩، ص ١٤. وكذلك ما منشور في جريدة "الصباح" اليومية في بغداد، ٦/١٢/٢٠١٠.

وقد تجلّى اثر هذه السياسة واضحاً منذ عام ٢٠٠٨، عندما شهد سعر صرف الدينار العراقي نوع من الاستقرار النسبي بفعل السياسة النقدية القائمة على فتح السوق امام التعامل بالدولار من خلال البيع المباشر للتجار والمستثمرين والراغبين في الحصول على هذه العملة، مما ساهم في تسهيل المعاملات التجارية وتوفير عرض مناسب لتلبية حاجة طلب السوق بسعر صرف يدور في فلك (١١٧٠) دينار عراقي للدولار عام ٢٠١٠، بعد ان كان (١٩٣٦) دينار للدولار عام ٢٠٠٣ ثم (١١٨٢) دينار للدولار عام ٢٠٠٩، لكنه عاد الى الارتفاع في عامي ٢٠١١، و ٢٠١٢ (الجدول ٣٦)، بسبب زيادة الطلب على الدولار نتيجة ازمة ايران النووية وتعرضها الى عقوبات دولية اثارت كثير من المخاوف في تهريب الدولار من السوق العراقية باتجاه ايران، اضافة الى بعض الاجراءات الإدارية التي اتخذت من قبل البنك ذاته<sup>(\*)</sup>.

ومن النتائج الايجابية لتحسن سعر الصرف الرسمي للدينار زيادة الثقة بالعملة المحلية والمساهمة في خفض معدلات التضخم وتثبيت التوقعات التضخمية مع وضع مستقر نسبياً للمستوى العام للأسعار، حيث شهد عام ٢٠٠٧ انخفاض في الرقم القياسي لأسعار المستهلك في العراق خلال النصف الأول من هذا العام إلى (١.٦%) مقابل معدل ارتفاع بلغ (١٥.٨%) لذات المدة من العام السابق، كما انخفض التضخم إلى (٣١%) تقريباً بسبب ارتفاع قيمة الدينار العراقي تدريجياً مقابل الدولار، إذ انخفضت نسبة التغير في الاسعار (المعبر عن التضخم السنوي) الى (٢.٧%) عام ٢٠٠٨، ثم بدأت بالانخفاض في عام ٢٠٠٩ مقارنة بعام ٢٠٠٨ بنسبة (٢.٨- %). ولكن شهد هذا المؤشر ارتفاعاً خلال عام ٢٠١٠ بلغ (٣.١%) مقارنة بعام ٢٠٠٩

\* - منذ شباط ٢٠١٢، فرض البنك المركزي العراقي ضوابط على دخول "البنوك الاهلية" و"شركات التمويل المالي" الى مزاد بيع الدولار بسعر البنك المركزي تتعلق بتقديم ؛ شهادات منشأ للبضائع + وصولات تحاسب ضريبي + فواتير نافذة للبضائع المستوردة، وبسبب هذه الضوابط أصبحت عملية بيع الدولار معقدة وبالتالي عدم قدرة البنوك الاهلية وشركات التمويل المالي على دخول المزاد بشكل يومي وشراء الدولار من البنك المركزي لتغطية حاجة السوق العراقي، وعلى أثر ذلك حصل ارتفاع بسعر الدولار وبشكل متزايد وغير مستقر، حتى وصل يوم ٣٠/حزيران/٢٠١٢ الى (١٢٦٠) دينار لكل دولار كسعر بيع و(١٢٥٥) دينار كسعر شراء في السوق المحلية، بالرغم من سماح البنك المركزي العراقي الى (٥) خمسة بنوك اهلية ببيع الدولار بسعر البنك المركزي.

(الجدول ٣٥)، ثم الى (٦%) في حزيران عام ٢٠١٢<sup>(١٨١)</sup>. هذا الارتفاع العام للأسعار انعكس في ارتفاع مؤشرات التضخم الأساس (core inflation)<sup>(١٨٢)</sup> بالمقارنة مع سنة 2007<sup>(\*)</sup>، حيث بلغ الرقم القياسي لاسعار المستهلك (137.5) نقطة في شهر كانون الثاني ٢٠١٢<sup>(١٨٣)</sup>، اي ان المستوى العام للاسعار في هذا الشهر ارتفع بمعدل (37.5%) عما هو عليه في سنة ٢٠٠٧.

### ١-٢-٣ ضعف القطاعات الانتاجية الوطنية

ان الاسباب الكامنة وراء عدم استقرار ظاهرة التضخم في العراق بقدر ما ترتبط باسباب نقدية، استطاع البنك المركزي التعامل معها باعتماد سياسة نقدية انكماشية، فانها ترتبط ايضا، وهي الالهة بهيكلية الاقتصاد الوطني، إذ ان فاعلية هذه السياسة النقدية انما يتوقف على مدى استمراريته وحجمها والتي تؤدي سلباً الى استنزاف الرصيد الوطني من العملة الأجنبية المستحصلة عن بيع النفط، عبر عمليات هروب رؤوس الأموال إلى خارج العراق نتيجة ضعف الاستثمار واختلال بنية القطاعات الإنتاجية وضعف الوضع الأمني في العراق، وهو ما برز واضحاً في تهريب العملة الأجنبية (الدولار) الى ايران في بداية عام ٢٠١٢، عندما تعرضت هذه الدولة الى عقوبات دولية بفعل برنامجها النووي. لذلك، لا يمكن الركون الى هذه السياسة في المستقبل القريب، وخاصة بعد رفع الحصار وقيوده في تصدير الثروات النفطية الوطنية وما آلت إليه من عوائد مالية ضخمة ممولة للميزانية الحكومية.

<sup>١٨١</sup> - البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي للبنك - ٢٠١٢"، بغداد، ص ٧.

<sup>١٨٢</sup> - معدل التضخم الاساس السنوي؛ التغير في الرقم القياسي لاسعار المستهلك مطروحا منه فترتي الوقود والاضاءة والنقل والمواصلات؛ البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، ٢٠٠٩، ص ٣٥.

\* - اعتمد الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط بعد ٢٠٠٣، على اختيار سنة 2007 كسنة اساس للرقم القياسي باعتبار انها السنة التي نفذ فيها المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة، وبالتالي فقد اتخذت اساساً في تسعير السلع والخدمات الداخلة في تركيبة الرقم القياسي لاسعار المستهلك.

<sup>١٨٣</sup> - البنك المركزي العراقي، "تقارير شهرية، ٢٠١٢.

ان الحقيقة المعروفة تكمن في أن النسبة الأكبر المؤثرة في معدلات التضخم في العراق ذات أسباب ناجمة عن أختلالات في الهيكل الإنتاجي للاقتصاد الوطني مما يستوجب الاهتمام أولاً بتنمية القطاعات الإنتاجية الفاعلة في هيكل الاقتصاد الوطني التي تؤدي بدورها الفاعل في توفير السلع والخدمات الضرورية للمجتمع وتقليل الاعتماد على الاستيراد والحد من آثار الضغوط التضخمية وخاصة التضخم المستورد. الأمر الذي يتطلب اتباع سياسة نقدية توسعية محسوبة عبر تخفيض أسعار الفائدة والانفتاح في تشجيع الاستثمار المحلي وزيادة القروض والسلف للقطاعات الإنتاجية والخدمية الفاعلة في الاقتصاد الوطني.

### ٣-١ البنى الارتكازية وتردي الخدمات المجتمعية

تعد البنى الارتكازية بجانبها الفني (العام) والمجتمعي من الركائز الأساسية التي يعتمد عليها الاقتصاد الوطني في ادائه الوظيفي، إذ لا يمكن تصور فعل اقتصادي بدون توفر خدمات الماء والصرف الصحي أو الطرق أو الكهرباء أو الجسور ... الخ من الخدمات الفنية الضرورية لأي نشاط اقتصادي. وبالمقابل فإن الافتقار إلى الخدمات الاجتماعية من مرافق التربية والتعليم أو مؤسسات الخدمات الصحية والثقافية والترفيهية هي من ضرورات تكوين البيئة الملائمة بل والمؤثرة في تنشيط الفعاليات الاقتصادية في أي موقع أو حيز مكاني. وإذا كان العراق قد تمكن، خلال مرحلتي الستينات والسبعينات، من بناء قطاع خدمات كفؤ وقادر على النهوض بأداء الخدمات المطلوبة للسكان والنشاطات الاقتصادية، حتى عد من أفضل دول المنطقة في تقديم الخدمات الاجتماعية في التربية والتعليم وكذلك في الخدمات الصحية، ومد شبكة كفؤة من الكهرباء على مستوى البلد، مع مشاريع للري وتطوير الريف، إضافة إلى نجاحه في القضاء على الأمية في العراق<sup>(١٨٤)</sup>، إلا أن الظروف اللاحقة من حروب وحصار،

<sup>١٨٤</sup> - النجيفي، سالم توفيق، "التجارب الاشتراكية في العراق وآثار تحولها إلى سياسات السوق، وأثر العولمة وإعادة الهيكلة"، من بحوث الندوة الفكرية التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالأسكندرية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦، ص ٦٩٢-٧٠٥.

خلال مرحلتي الثمانينات والتسعينات ولغاية ٢٠٠٣، تاريخ الاحتلال الأمريكي-البريطاني للعراق، كانت لها نتائج سلبية متدرجة هرمية تصاعدية على قطاع الخدمات، فالحرب في احدى جوانبها تعني توجيه ميزانية الدولة نحو التسليح وشراء الاسلحة بالاضافة الى المعالجات الامنية العسكرية الدائمة والوقئية وما تتطلبه تلك المعالجات من ميزانية او ضغط على البنى التحتية للمدينة. وتبدو جسامة هذه المخاطر في اقترانها بفرض حصار دولي على العراق طيلة مرحلة التسعينات، مما يعني نقص تكنولوجي وتقني في آلية عمل تلك الخدمات، اضافة الى التحاق الاداريين والمهندسين وكل المتخصصين في عمل الخدمات بالخدمة العسكرية الالزامية، او خدمة الاحتياط، او ما أطلق عليه في حينه "الجيش الشعبي". ويمكن أجمال حصيلة هذه الحروب والحصار على قطاع الخدمات في الجوانب الرئيسية الآتية<sup>(١٨٥)</sup>:

١. إيقاف مشاريع التجديد الحضري للمدن العراقية، وتعطيل تنفيذ الكثير من المشاريع الخدمية التي تتضمنها المخططات الاساسية لهذه المدن، وما يترتب على ذلك من مشاكل عمرانية وبيئية للسكان والمدينة في آن واحد.
٢. التأثير المباشر في مستوى الخدمات العامة وانخفاض كفاءة أدائها لتلبية حاجة السكان، حيث كان التأثير واضحاً في:

- تدمير محطات توليد الطاقة الكهربائية وشبكة الخطوط الناقلة لها في جميع انحاء العراق.
- توقف مشاريع مجاري المياه الثقيلة ومياه الامطار ومحطات التصفية العائدة لها، اما بسبب العمليات العسكرية او لعدم توفر المعدات والادوات الاحتياطية، وبالتالي تردي مستوى الاداء الوظيفي لها.
- تدمير نسبة كبيرة من شبكات المياه الصالحة للأستهلاك البشري، إضافة الى العديد من محطات التجهيز للمياه لكثير من المشاريع الصناعية والفعاليات الاقتصادية المتنوعة الاخرى.

<sup>١٨٥</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، "التخطيط الاقليمي: تأثيرات الحرب وأفاق المستقبل...مصدر سابق، ص ٥٦-٥٧.

- تدمير لطرق النقل والجسور بكل انواعها والتي تعتبر الشرايين الظاهرة من المدينة والتي تربط اجزائها المكانية او خلاياها العضوية، كما في الجسور الرابطة داخل المدن، كما هو الحال بين الكرخ والرصافة في مدينة بغداد (دُمر الجسر المعلق وجسري الجمهورية والصرافية اضافة الى الاضرار الجسيمة التي لحقت بالمطار الدولي) وفي مدينة البصرة على شط العرب او العشار او الجسور الرابطة بين مدن المحافظات. وبعد عام ٢٠٠٣ تم تدمير الطرقات والجسور الرابطة بين مراكز المحافظات لعزل كل محافظة او منطقة على حدة لتدمير اي نقاط اتصال بين المناطق وبالتالي قطع الاتصال المكاني كههدف استراتيجي عسكري، الغاية من ذلك عزل المناطق وتقليل الارتباط والدعم اللوجستي بين الاجزاء المكانية لسهولة احتلالها. يرافق ذلك تدهور الخدمات البلدية بسبب نقص في المعدات لتقديم هذه الخدمات، وخاصة في اكساء الشوارع والتنظيف وبالذات مواقع جمع المخلفات المتنوعة المنزلية والصناعية والتجارية...الخ.
  - تدمير المطارات والمواني وخاصة في محافظة البصرة لانها المنفذ الوحيد على الخليج العربي وبالتالي تدهور الملاحة البحرية والجوية وما يترتب على ذلك من تدهور في النشاط التجاري للعراق.
٣. ما لحق بالبيئة من تلوث، وخاصة تلوث الهواء والماء، نتيجة الاضرار الجسيمة التي لحقت بقطاع الكهرباء وما ترتب على ذلك من استخدام واسع للمولدات الكهربائية، باحجام مختلفة، داخل الاحياء السكنية، ودون ضوابط بيئية، لا سيما وان جل هذه المولدات لا تتوفر فيها المواصفات الفنية المطلوبة. علاوة على تدمير مساحات كبيرة من المناطق والأحزمة الخضراء بسبب النقص في مصادر الطاقة، والذي دفع المواطنين لقطع الاشجار واستخدامها لمختلف الاستعمالات، وخاصة في الارياض اطراف المدن.

٤. انتشار ظاهرة الفقر بسبب البطالة و ارتفاع معدلات الوفيات وخاصة بين الاطفال الرضع وكبار السن والنساء بسبب تردي أداء قطاع الصحة.

٥. تردي مستويات التعليم والثقافة العامة، لما لحق بمؤسسات التربية والتعليم والثقافة من خراب وأنشغال الحكومة بعسكرة المجتمع و تجاهل الهيئات التعليمية والثقافية في البلاد.

٦. تدمير الابنية والعمران الذي يمثل ملامح العمارة في المدينة كالأبنية الحكومية والوزارات المختلفة وابينة الاتصالات مضافاً اليها القصور الحكومية، وبالذات في مدن البصرة وبغداد وصلاح الدين وبابل.

٧. التوسع العشوائي للمدن، وخاصة مدينة بغداد وبعض مراكز المحافظات البعيدة نسبياً عن ساحة القتال، نتيجة استقبال اعداد كبيرة من السكان هرباً من المواجهات العسكرية، وما ترتب على ذلك من انتشار الاحياء السكنية غير المخططة، اصف الى ذلك، اعتماد النظام السابق سياسة توزيع الاراضي على العسكريين والفئات المتنفة في المجتمع "كمكرمة" بغية ضمان ولأئهم لسياسات النظام، كل ذلك ادى الى انشاء اضافات جديدة على الطاقة الاستيعابية لشبكات البنى التحتية، والتي تعاني اساساً من التهرؤ وتلكؤ في الصيانة.

أظهرت نتائج مسح أحوال المعيشة في العراق لعام ٢٠٠٣، وجود تباين واضح في مستوى الإشباع من الخدمات الرئيسية والوضع الاقتصادي للأسرة. وتشير نتائج المسح الى ان المشكلة الاكبر نسبياً هي مشكلة في ضعف الاداء الحكومي في تقديم الخدمات العامة كالماء والكهرباء وشبكات المجاري وتصريف الامطار<sup>(\*)</sup>.

---

\* - ان خير مثال على هذه المظاهر هو معاناة المواطن العراقي من سوء تقديم الخدمات، والتي لم تقتصر فقط على سوء نظافة المدن وخدمات توفير الكهرباء والماء الصافي علاوة على التهرؤ العمراني في المدن العراقية، بل ان هذه المعاناة تجلت في فيضانات المدن، عندما اجتاحت العراق موجة امطار خلال شهر ك ٢٠١٣/٢، حتى ان الحكومة اضطرت الى اعلانها عطلة رسمية نتيجة لغرق العديد من المدن بما فيها العاصمة بغداد، في سابقة مثيرة للجدل والكثير من الشجون والتأسي على ما آل اليه حال العراق، وهو يترجع على هذه الثروات الوطنية، دون الاستفادة منها.

ان التدهور الكبير في قطاع الخدمات، بمفاصله المختلفة اعلاه، نجم، في حقيقته، عن العمليات العسكرية في ثلاث حروب متتالية منذ الثمانينات، ترتب عليها قصف منظومات التجهيز وخاصة محطات الكهرباء والماء، حتى يمكن القول ان التخطيط اصبح جيواستراتيجي، اي امني من اجل تحقيق الامان، وبالتالي اصبحت المدينة بمؤسساتها كأنها منطقة عسكرية. مضافا الى ذلك ان اغلب محافظات العراق (كالبصرة وميسان) كانت تعاني من نقص ملحوظ في تلك الخدمات فضلا عن نتائج الحروب... ولعل ابسط صور لهذه النقوصات هو عدم وصول الماء الصافي للبصرة الا بعد شق النهر الثالث في اواخر التسعينيات من القرن الماضي، وما تزال هذه المدينة تعاني ليس في تردي نوعية المياه المتوفرة فحسب، وانما ايضا في عدم كفايتها بالمقارنة مع عدد السكان والفعاليات المتنوعة في المدينة. اما بعد عام ٢٠٠٣ فقد رافق ذلك سلب ونهب للعديد من المكائن والالات المكونة والمكملة لما تبقى من مؤسسات البنى التحتية. وبما ان الكهرباء هي عصب الحياة، لذا فان الخل الذي يصيبها يصيب كل نواحي الحياة الاخرى، فتردت شبكات المياه وشبكات المجاري والاتصالات، إضافة الى شلل معظم النشاطات الاقتصادية، وبالذات الصناعية منها، علاوة على ما اصاب المواطن من حالات تضرر وممل وهو يعاني من الانقطاع المستمر للتيار الكهربائي، سواء في حرارة الصيف اللاهب او/و برودة الشتاء القاسية. لقد تأثر قطاع الكهرباء بالظروف التي مرت على العراق من نقص شديد في إنتاج الطاقة الكهربائية وتدني في أداء منظومات النقل والتوزيع وبشكل تراكمي متصاعد وكما يلي:

- خلال حرب 1980-1988، تعرض اكثر من (90%) من حجم قدرات التوليد والتوزيع الى التدمير الشامل، والتي كانت تقدر بحوالي (8500) ميكاواط، وقد تم إعادة أعمار معظم المنشآت بالجهد الذاتي الوطني خلال عامي 1989-1990.
- جاءت حرب الخليج الثانية عام 1990 في احتلال العراق للكويت وما ترتب على ذلك، لاحقا، من عمليات عسكرية واسعة من قبل القوات العسكرية الامريكية، وتعرض جزء كبير من محطات توليد الطاقة الكهربائية و شبكات نقل الطاقة الى



اضرار كبيرة جداً، ساهم الحصار الاقتصادي، الذي فرض على العراق لاحقاً، في استنزاف المعدات وصعوبة توفير الادوات الاحتياطية لإدامة عمل هذه المحطات، مما زاد من مشاكل هذا القطاع المهم والذي يؤثر مباشرة على الحالة الاقتصادية وحياة المواطنين. هذا التدمير أجهز على ما تم انجازه من اعمار لهذا القطاع بعد عام ١٩٩٠ حيث استمر التدهور ووصل معدل التوليد الفعلي لعام ٢٠٠٢ الى اقل من (٣٠٠٠) ميكواط مع تعاظم الطلب على استهلاك الطاقة الكهربائية.

• ثم جاء العدوان الامريكي-البريطاني عام ٢٠٠٣، حيث بلغت الامور ذروتها من ناحية الاضرار المباشرة التي طالت محطات التوليد ومحطات التوزيع الرئيسية والتخريب المستمر، بسبب عدم الاستقرار الامني والسياسي، والذي طال شبكات نقل الطاقة الكهربائية وشبكات تجهيز الوقود الى محطات التوليد او المصافي. كل ذلك انعكس على قدرات التوليد التي تزامنت مع ارتفاع الطلب من قبل المواطنين بعد ان تحسنت قدرتهم الاقتصادية وانتشار استخدام الاجهزة الكهربائية بشكل واسع وبالاخص اجهزة التكييف.

ان الهدف المطلوب هو إضافة قدرات توليدية جديدة بحدود ١٠-١٢ الف ميكواط مع تأهيل وتوسيع وتحسين شبكات النقل والتوزيع، ففي عام ٢٠٠٧، قدرت الطاقة الانتاجية المتاحة بحدود (١١٧٠٠) ميكواط، في حين ان الإنتاج الفعلي بحدود (٣٦٠٠) ميكواط<sup>(١٨٦)</sup>، ارتفعت الى (٧٨٠٠) ميكواط في شهر ت ٢٠١٢/١، اي ان هناك نقص حاد في الإنتاج<sup>(\*)</sup>.

وفيما يتعلق بالطاقة الجديدة والمتجددة هناك برنامج وطني يرمي الى ادخال تقنيات الطاقة المتجددة الى العراق، ويهدف الى استثمار مصادر الطاقة المتجددة واشاعة استخدامها والتعريف بها على المستويين الرسمي والشعبي. وقد شمل البرنامج البحوث

<sup>١٨٦</sup> - جريدة الصباح اليومية، الملحق الاقتصادي، العدد (١١١١) في ١٣ آيار/٢٠٠٧، بغداد.

\* - في تصريح لمسؤول رسمي في وزارة الكهرباء الى قناة الديار الفضائية في ٢٣ تموز/٢٠١٢، بانه تم تخصيص (٣٧) مليار دولار لتطوير قدرة قطاع الكهرباء منذ عام ٢٠٠٣، صرفت منها (١٦) مليار دولار كأجور ورواتب.

وتطبيقاتها في استخدام الخلايا الشمسية والمنظومات الحرارية والمنظومات العاملة بطاقة الرياح، إلا ان هذا البرنامج قد تأثر سلباً بظروف الاحتلال، وان معظم مراكز البحث العلمي قد تعرضت الى التخريب ويجري العمل الان على اعادة اعمارها وتحديثها بالتعاون مع مراكز البحث والجامعات العالمية وضمن برامج طموحة يتم اعدادها، وخاصة في أروقة وزارة العلوم والتكنولوجيا.

اما في مجال طرق النقل والاتصالات، يمتلك العراق شبكة واسعة من الطرق العامة والطرق السريعة تقارب اطوالها (٤١٧١٦) كم، في حين لم تتجاوز اطوال خطوط السكك الحديدية (٢٦٠٧) كم، لغاية ٢٠١٠<sup>(١٨٧)</sup>، معظم هذه الشبكة أنشأت خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، والذي شهد انشاء الطريق الدولي السريع من البصرة في الجنوب باتجاه الحدود الاردنية في الشرق، عبر محافظة الانبار، مع بعض الطرق السريعة في مدينة بغداد خاصة، لتتوقف بعدها هذه المشاريع نتيجة لظروف الحرب والحصار. وفي العموم، هناك تخلف واضح في هذا القطاع سواء على مستوى الربط بين المحافظات في طرق نقل ضيقة لا تتناسب والتطور الحضاري والاقتصادي للمجتمع، بل وحتى الجودة منها تعاني من اهمال واضح في الإدامة والصيانة والتجديد ايضاً، وتزداد الحالة سوء عند الأخذ بنظر الاعتبار طرق النقل الرابطة للمستقرات الريفية. ان اضراراً كبيرة حصلت للطرق نتيجة استخدامها من قبل الاليات العسكرية الثقيلة والشاحنات التي تزيد حمولاتها عن الحدود المسموحة مما اضاف مشكلات جديدة تسببت بضعف شبكة الطرق في معظم ارجاء البلاد.

ان وضع هذا القطاع يشكل تحدياً، ذو اولوية، امام جهود التنمية في العراق، التي تتطلب في مقوماتها الاساسية مرونة عالية في شبكة الطرق وكذلك في كفاءتها وقدرتها على تلبية متطلبات الحركة والتنقل بين مختلف مناطق البلاد، ومع العالم الخارجي، كل ذلك يوجب إيلاء هذا القطاع الاهمية المطلوبة في جميع المحافظات،

<sup>١٨٧</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٢٠٨، ٢٢٠.

مع إعطاء النقل بالسكك الحديدية اهتمام خاص لتخلفه مقارنة بما وصل اليه في الدول الأخرى، على الأقل الدول المجاورة للعراق، بكل ما يتضمنه ذلك من استثمارات كبيرة وتغيير في الهيكل الإداري والتنظيمي من أجل رفع كفاءة ومستوى الاداء .  
ان الاداء الوظيفي للخدمات اصبح متردي نتيجة لتراكم السلبات وضعف الحلول، وهو احد التحديات الرئيسية، إن لم يكن أهمها، امام جهود التنمية في العراق، مما يستوجب اعادة تأهيل كاملة وانشاء منظومات خدمية جديدة تلبي المتطلبات.

## ٢. تحديات في البنية الاجتماعية والسلوكية للانسان العراقي

بالتأكيد، ان بلد يمر في الظروف التي مر ويمر بها العراق، لاكثر من ثلاث عقود، تترك اثارها المهمة ليس على مستوى الافرازات المادية للنشاط البشري من صناعة وزراعة وسياحة وخدمات متنوعة، وتأثير في عناصر البيئة وافرازاتها، فحسب، بل امتد ايضا الى بناء الفرد ذاتياً، في ترسيخ مفاهيم وانماط من التفكير تنعكس وبشكل مباشر ومؤثر على حصيلة في السلوك والتصرف للانسان العراقي. لقد طغت على شخصية الانسان العراقي ومنذ الثمانينات من القرن الماضي، مجموعة من المعتقدات والاراء افرزت سلوكيات وافعال تبدو غريبة عن صيرورة تكوين المجتمع العراقي (\*)، كمجتمع اسلامي-عربي تحكمه مجموعة من الضوابط والمعتقدات الدينية التي تحدد انماط وطبائع هذا السلوك. هذه السلوكيات والافعال، بقدر ما هي وليدة الظروف القاهرة من حروب الثمانينات والتسعينات وتداعيات الحصار ثم الاحتلال الامريكي-البريطاني للعراق في نيسان ٢٠٠٣، على النفس البشرية بقدر ما هي ايضاً وليدة تراكمات تاريخية من حروب وغزوات اجنبية مر بها هذا البلد وما لحق به من خراب وتدمير.

\* الصيرورة؛ عملية تكوين يبدء من النشؤ مروراً بالتطور وانتهاءً بالنضوج، فهي تغير (change)، اما الصيرورة فهي المراحل التاريخية التي تمر بها الظاهرة. تم التداول في ذلك مع أستاذ فلسفة التخطيط د. صبيح علي عبد الحسين الجلي بتاريخ ٢٢ ت ٢٠١٢/٢ في معهد التخطيط الحضري والاقليمي/ جامعة بغداد.

## ٢-١ الفساد الإداري والمالي والسياسي

إن الفساد الإداري والمالي في جوهره تعبير عن عدم الاستقرار السياسي في البلد، وحيث ما يكون هناك تضاد في التوجهات للتيارات السياسية الحاكمة وتصارع فيما بينها بقدر ما ينعكس ذلك على سيادة التضارب بين المصالح والسعي لجني المكاسب الحزبية الضيقة وبما يمهّد الطريق للمتربصين بالمال العام للتلاعب والتحايل إدارياً ومالياً لمصالحهم الشخصية. وفي ظل ظروف عدم الاستقرار هذه يصبح الموقع الإداري وسيلة في السعي غير المشروع لكسب المال من جهة أو في تمرير وتعتد الاجراءات الإدارية لمنافع خاصة من جهة أخرى، بمعنى استغلال المنصب العام للمنفعة الخاصة<sup>(١٨٨)</sup>. هذه الحالات بقدر ما تتعلق بسلوكية الافراد ومدى ارتباطهم بالسياق الخُلقي السوي، بقدر ما ترتبط أيضاً بالخلل الكامن في النظام السياسي ذاته<sup>(١٨٩)</sup>. وهنا يجب التمييز بين الفساد عندما يكون جزءاً من سياسة منهجية تتبعها الدولة أو عندما يكون تعبيراً عن فشل الدولة في إدارة اقتصادها فكلهما تجسد على الساحة العراقية. ويبدو أن الثاني اخذ يضرب اطنابه في جذور المجتمع والدولة عندما توالى الحروب على العراق وتعمق أكثر خلال العقوبات الدولية التي أدخلته حيز الممارسات من اوجه الفساد المتنوعة من حالات الرشوة والابتزاز والمحسوبية والاحتيل والاختلاس وكل ما يترتب على استغلال المنصب العام، كل ذلك بدى وكأنه ضمن سياق عام ساد المجتمع طالما إن النظام السياسي لم يكن يلبي أدنى الاحتياجات الأساسية للمجتمع.

وللفساد الإداري آثار ضارة على مجمل النشاط الاقتصادي، إذ إن له اثراً سلبياً في تخصيص الموارد نتيجة الاعتداء المباشر على المال العام وفي تهريب الأموال إلى الخارج وبالتالي حرمان البلد من عوائد استثمارها في الداخل، إضافة الى عمليات

<sup>١٨٨</sup> - عبد الله، د. فراس عبد المنعم، "حكم جرائم الفساد الكبير في الفقه الجنائي الاسلامي (دراسة تحليلية تأصيلية)"، ندوة علمية/قسم القانون الجنائي-كلية القانون/جامعة بغداد، بغداد، منشورات سمير أميس، ٢٠١١، ص ١٠.

<sup>١٨٩</sup> - برنامج الامم المتحدة الانمائي، "تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤"، ص ١٢٨.

الاستيلاء على نسب لا يستهان بها من القروض والمنح أو المساعدات الدولية<sup>(١٩٠)</sup>. كما يعمل الفساد على تقليل الإيرادات وزيادة النفقات العامة وذلك من خلال التهرب الضريبي غير المشروع مثلاً، مما يؤثر سلباً على الموازنة العامة للدولة فتضعف بذلك قدرة الحكومة على تمويل الإستثمارات اللازمة للتنمية<sup>(١٩١)</sup>، وله تأثيرات سلبية على النمو الإقتصادي من خلال خفضه لمعدلات الإستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء، فالمستثمر يتجنب البيئة التي يشيع فيها الفساد لأنه يضطر على سبيل المثال لدفع الرشاوى المادية والعينية التي تمثل للكثير من المستثمرين ضرائب تزيد من تكاليف تنفيذ الأعمال مما يدفعهم إلى تقليل الإستثمار في هذه البيئة، ومن ثم ينخفض الطلب الكلي الذي يعمل بدوره على تخفيض معدل النمو الإقتصادي<sup>(\*)</sup>. وهذا يعني أن الفساد يستطيع أن يؤثر بشكل كبير في النمو الإقتصادي من خلال قناة الإستثمار<sup>(١٩٢)</sup>. وحسب دراسة أعدها البنك الدولي إن مشكلة الفساد الإداري تزيد من تكلفة الخدمات المقدمة من قبل الدولة بنسبة (١٠%) وتكلفة التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات) بنسبة (٢٠%-٥٠%) فوق التكلفة الأصلية<sup>(١٩٣)</sup>. وفي دراسة أخرى للبنك غطت أكثر من (٦٩) دولة عدّت الفساد بمختلف أشكاله العائق الأول للإستثمار في كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية والعائق الثاني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أما في دول شرق

<sup>١٩٠</sup> - بن علي، زياد بن عريبة، "الفساد، أشكاله، دوافعه، آثاره، مكافحته، واستراتيجيات الحد من تناميهِ"، مجلة دراسات استراتيجية، جامعة دمشق، ع ١٦، ٢٠٠٦، ص ١٢.

<sup>١٩١</sup> - النصراني، شهلاء جمعة منجي، "التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) / ١٩٨٢"، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٧٦.

\* مؤشر الفساد هو متوسط بسيط لمؤشرات قياسية وضعتها شركة المخاطر السياسية يمثل فيه (0) أعلى معدل للفساد في الدولة و(10) أقل معدل للفساد.

<sup>١٩٢</sup> - كيمبرلي، آن البيوت، "الفساد والإقتصاد العالمي"، ترجمة محمد جمال إمام، ط ١، مركز الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٣٣.

<sup>١٩٣</sup> - الذهبي، د. جاسم محمد، "الفساد الإداري في العراق تكلفته الاقتصادية والاجتماعية"، مجلة بغداد، جامعة بغداد/ كلية الإدارة والاقتصاد / ٢٠٠٥، ص ٢٣٠.

أسيا ودول الاتحاد السوفيتي سابقاً فقد كان ترتيبه الثالث، بينما جاء ترتيبه الخامس في البلدان المتقدمة<sup>(١٩٤)</sup>.

ويعد العراق من الدول التي عانت وما تزال من هذه الظاهرة، إذ بات الفساد فيه اليوم وباءاً مستشرياً ينخر في جوانب المجتمع كافة، لا يقتصر على مؤسسات الدولة ودوائرها، بل ان القطاع الخاص متورط الى حد كبير في معظم أشكال الفساد الحكومي، فقد ساعدت إجراءات سلطة الاحتلال وسياساتها باتخاذ الفساد مديات خطيرة فضلاً عن ميراث العراق من الفساد بسبب طبيعة الانظمة السابقة وسياساتها المعتمدة آنذاك واليوم.

## ٢-١-١ تأثيرات الحروب والحصار وممارسات السلطة

ان الحروب التي مر بها العراق وما رافقها من حصار دولي قد اوجد الظروف المناسبة لكي تتعرض فيه آليات عمل على مستوى الدولة لم يكن هدفها تلبية احتياجات المجتمع، بقدر ما كانت تهدف الى ارضاء وكسب ود فئات معينة من المجتمع تم فيها تبذير موارد المال العام في نفقات كانت تخضع لاجتهاد القيادة السياسية بعيداً عن المنظور الاقتصادي السليم في التعامل مع هذه الموارد، كما حدث مثلاً مع ما تم إنفاقه على عمليات "التصنيع العسكري" في فتح ميزانية الدولة امامه، وما رافق ذلك من هبات وتبرعات "ما انزل الله بها من سلطان" على القائمين على هذا المشروع، كما أمتصت برامج التعبئة والعسكرة الجزء الأكبر من الموارد الضرورية للتنمية، فقد ارتفع الإنفاق العسكري من (٠.٧) مليار دولار عام ١٩٧٠ إلى (٢٥.٩) مليار دولار عام ١٩٨٤<sup>(\*)</sup>. ويزداد الأمر سوءاً عند التطرق الى الفساد البيوي المرافق لأقتصاد الدولة العراقية الذي تجلى بوضوح عندما تم استحداث "صندوق تنمية العراق" عام ١٩٩٩<sup>(\*)</sup>، والذي

<sup>١٩٤</sup> - الزبيدي، د.حسن لطيف، د.عاطف لافي السعدون، "الفساد جنوره وثماره المرة في العراق"، مجلة دراسات اقتصادية / ٢٠٠٦/٨٤/بيت الحكمة/بغداد، ص ٣١.

\* - جدول (٨) ف ٢/١

\* - انظر الفصل الاول/المبحث الثاني، ١-٢.

تم فيه ايداع ايرادات النفط العراقية وبإشراف مباشر من الامم المتحدة، وما رافق ذلك من عمليات يشوبها الكثير من الالتباس والغموض في التعامل مع هذه الايرادات، وما يؤكد صحة ذلك قرار مجلس الأمن المتعلق بالتحقيق في فضيحة الفساد والرشوة المتصلة ببرنامج النفط مقابل الغذاء، التي كشفت عنها وثائق وزارة النفط العراقية<sup>(١٩٥)</sup>. كما يحدث الفساد عن طريق إستغلال الوظيفة العامة من خلال انتشار الرشوة والوساطة والمحسوبية في الوظائف العامة أو سرقة أموال الدولة بشكل مباشر وخاصة من قبل المتنفذين في الدولة<sup>(١٩٦)</sup>.

شهد العراق طيلة العقود السابقة سلوكيات من تصرف للحاكم السياسي بالامتلاكات العامة للوطن، في الارض وما تزرع به من موارد طبيعية، وكأنها ملكية خاصة له ولحاشيته يتبرع بها تحت يافطة "هدايا او" اكراميات" لهذا او ذاك، او لهذه الفئة او تلك تبعاً لولاءها او بهدف تحقيق مكاسب سياسية على حساب الصالح العام. ان مثل هذه الممارسات التي شهدتها العراق طيلة ثمانينيات وتسعينات القرن الماضي، تحت يافطة "اكراميات القائد"، من توزيع للاراضي وبشكل عشوائي غير مدروس اضافة الى تبرعات مالية لقادة الحزب والجيش وكبار موظفي الدولة ومن المقربين من النظام او بشتى صفحات اعلان الولاء لسياسة النظام في تشتيت موارد الدولة وكأنها ملك خاص للحاكم يتبرع بها لمن يريد. ان هذا التصرف غير العقلاني في الامتلاكات العامة بقدر ما اجهض الاقتصاد الوطني من فرص الاستخدام التنموي لهذه الموارد، فانه ايضاً انعكس على ضياع هذه الموارد وانعكاسها سلباً على فرص الاستخدام الافضل لها في المستقبل، كما هو الحال في "اكراميات" توزيع الاراضي في مدن بغداد والنجف وكربلاء والموصل وتكريت والكثير من المدن الرئيسية التي تم فيها منح هذه الاراضي لاغراض السكن لفئات معينة لا تعاني من مشكلة السكن، حتى انتشرت ظاهرة "المتاجرة العقارية"

<sup>١٩٥</sup> - الحبيطي، مؤيد عبد القادر، "تحديات الفساد الإداري في العراق خلال التحول والاضطراب"، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، م ١٤-١٥، ٢٠٠٥، ص ٨٢.

<sup>١٩٦</sup> - الحمش، منير، "الإقتصاد السياسي؛ الفساد - الإصلاح - التنمية"، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٦، ص ١٤.

من جهة وانخفاض رصيد الاراضي في المدن من جهة اخرى، بل وفي التجاوز على الاستعمالات الاخرى للارض، كما حدث في مدينة بغداد عندما تم توزيع ما يقارب الـ (٩٠) الف قطعة ارض سكنية عام ١٩٩٥، بقرار سياسي على كبار قادة الجيش والحزب، على حساب المناطق الخضراء والترفيهية في المدينة.

ان هذا التبذير في موارد الدولة ولد لدى المواطن العراقي نوع من التذمر ازاء الموارد العامة ما دام كونها ملكاً للحاكم يتصرف بها على هواه ورغباته دون وجود تميز واضح بين الصفة الخاصة والعامة للحاكم<sup>(١٩٧)</sup>، حتى بدى وكأن الملكية الخاصة للمواطن العادي هي ايضاً منحة من الحاكم، وفي ذلك ولادة لبذور سلوكيات اجتماعية خطيرة في الاستهانة بالموارد العامة امام مصلحة الفرد والسعي للكسب الشخصي حتى وان كان مخالف للقوانين والتشريعات التي اوجدها الحاكم نفسه او في ظل نظامه السياسي، فانتشرت الرشاوى واستغلت المناصب ووكلت إلى عناصر غير مؤهلة أو كفوءة غلب عليها الولاء الحزبي والسياسي. وهذا ما فاقم من معضلة التنمية في العراق، ليصل حجم الفساد فيه، وكما أوضحته إستطلاعات منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٣، أن العراق احتل المرتبة (١١٥) من أصل (١٣٣) دولة<sup>(١٩٨)</sup>.

## ٢-١-٢ تنامي الفساد في ظل الاحتلال

تجلت سلوكيات الاستهانة بالمال العام في الاحداث التي اعقبت احتلال العراق في نيسان ٢٠٠٣، عندما تعرضت معظم مؤسسات الدولة، إن لم يكن جميعها، الى عمليات سرق ونهب وحرق، كان من ابرزها فقدان السيطرة على اموال العراق في الداخل، ومنها سرقة الملايين من الدولارات من البنك المركزي أثناء دخول القوات المحتلة، بما في ذلك، العديد من ممتلكات القطاع الخاص، سواء تلك التي رافقت عمليات الاحتلال بافعال منظمة ومقصودة او في تلك التي قام بها العديد من الاشخاص تحت مسميات مختلفة، كتعبير شاخص عن استهانة بالمال العام لاغراض

<sup>١٩٧</sup> -المصدر اعلاه، ص ١٢٨.

<sup>١٩٨</sup> - المعوري، محمد وآخرون، "الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي"، كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة بغداد، 2005، ص 108.



شخصية، وهو صورة واضحة من اوجه الفساد الإداري والمالي الذي تجلى في العراق مع الاحتلال الاجنبي بعد ٩/٤/٢٠٠٣، وهو "اليوم الذي دشنت فيه مرحلة جديدة من نهب أملاك الدولة والفساد وصراع المصالح"، كما جاء في تقرير الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٥ في دراسته لحالة العراق، والذي أنتقد وبشدة الدور الذي لعبته الولايات المتحدة في دعمها للفساد في العراق، إذ لم تلتزم بمعايير الشفافية في محاسبتها سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) وتعطيها المتعمد لدور الهيئة الإستشارية الدولية التي أنشئت من قبل الأمم المتحدة لمراقبة ما يصرف من "صندوق تنمية العراق" الذي يضم الإيرادات النفطية العراقية والمسؤلة عن ادارته الولايات المتحدة، فضلاً عن عدم قيامها بأي دور لتطوير آليات المحاسبة والمساءلة في العراق بعد الإحتلال مباشرة بل شجعت على تنامي الفساد بإصرارها على السرية التامة في ترسية العقود التي أبرمت خلال فترة سلطة الائتلاف المؤقتة<sup>(١٩٩)</sup>، ومن بينها عقود الإمتيازات النفطية<sup>(٢٠٠)</sup>.

ووفقاً لحسابات تفصيلية عن إيرادات النفط العراقية وأسعارها حتى نهاية آيار ٢٠٠٤ قامت بها مؤسسة (KPMG)<sup>(\*)</sup> إتضح أن هناك فارق نسبته (٣٠%) بين ما أعلنته سلطة الإحتلال عن هذه الإيرادات وبين الحسابات التي قامت بها هذه المؤسسة<sup>(٢٠١)</sup>. إضافة الى تهريب النفط خارج الحدود العراقية والتي قدرت ما نسبته بين (١٠ - ٢٥%) من إجمالي النفط المصدر<sup>(٢٠٢)</sup>، وهو لا يقتصر فقط على النفط والكاؤولين والبنزين المصدر بل يشمل أيضاً المستورد منه<sup>(٢٠٣)</sup>. وكلنا سمع في موضوع رفع

<sup>١٩٩</sup> - خياط، عامر، "التقرير العالمي للفساد-٢٠٠٥"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة (٢٨)، ع (٣٢٠)، تشرين الاول/اكتوبر، ٢٠٠٥، ص ١٦٧.

<sup>٢٠٠</sup> - منظمة العفو الدولية، "العراق نيابة عن من؟ حقوق الإنسان وعملية اعادة بناء الإقتصاد في العراق"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، ع (٢٩٤)، ٢٠٠٣، ص ٩٩.

\* KPMG: هي مؤسسة أختيرت لأغراض المحاسبة والتدقيق لصندوق تنمية العراق من قبل المجلس الدولي للاستشارة والمراقبة الذي يضم إيرادات النفط العراقية.

<sup>٢٠١</sup> - النجيفي، سالم توفيق، "دراسة حالة العراق تحت الاحتلال"، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، (لم تذكر السنة)، ص ٨١٤.

<sup>٢٠٢</sup> المصدر اعلاه، ص ٨١٥.

<sup>٢٠٣</sup> - نبيل جعفر عبدالرضا، "الإقتصاد العراقي في مرحلة ما بعد السقوط"، ط ١، مؤسسة وارث الثقافية، ٢٠٠٨، ص ٧٤.

عدادات النفط في منصات التحميل، وخاصة في البصرة، خلال الاعوام التي تلت الاحتلال الأمريكي للعراق: نيسان/2003، وما كشفه الصراع السياسي لاحقاً بين حكومتي اقليم كردستان والحكومة المركزية خلال شهري آذار ونيسان من عام 2012، في اتهام كل منهما الآخر، في مسؤولية تهريب النفط. كذلك ظهر الفساد في مشاريع اعمار العراق، والذي كانت تجري عملياته بأشراف الجيش الأمريكي، حيث هدرت أموال طائلة في مشاريع غير مفيدة أو وهمية، تتراوح بين ١٧-١٨ مليار دولار، علاوة على صفقات الاسلحة (الاوكرانية) لوزارة الدفاع العراقية وصلت الى ما يقارب مليار و ٣٠٠ مليون دولار<sup>(\*)</sup>.

## ٢-١-٣ امتداد ممارسة الفساد في مفاصل الدولة العراقية

أن التحول السياسي الذي شهده العراق، في نيسان ٢٠٠٣، سمح ضمناً بانتشار الفساد في ظل مرحلة انتقالية وتدهور أمني واسع النطاق، تتمثل ملامحه الرئيسية في تردي الخدمات وانتشار البطالة وضعف القطاعات الانتاجية مقابل ضخامة ميزانية الدولة، مع تأشير غياب مشاريع استراتيجية في العراق منذ عام ٢٠٠٣.

و لم تكن حال القطاعات الاقتصادية الاخرى في البلد بمنأى عن مخاطر الفساد، بما في ذلك قطاع التربية والتعليم، حيث شهد العراق ظهور العديد من حالات التزوير للشهادات العراقية المدنية، إذ قام البعض من الأفراد، وخاصة المتنفذين منهم من السياسيين، الذين لم يحصلوا على شهادة الإعدادية أو المعهد أو الجامعة بتزوير

---

\* في برنامج تلفزيوني على قناة "البغدادية" الفضائية "ستوديو الساعة ٩" وخلال الايام ٢٠-٢٤/٢/٢٠١٣، وتحت عنوان "ملف الفساد الإداري والمالي"، تم اظهار وثائق رسمية حول عمليات فساد مالي في عهد الحاكم الأمريكي للعراق، سيء الصيت، بول بريمر، وكذلك في اروقة وزارة الدفاع العراقي في صفقات الاسلحة الاوكرانية، خلال عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٥ من قبل متنفذين في الحكومات العراقية، بما في ذلك الوزراء، وقد اكد ذلك اعضاء من مجلس النواب العراقي، وهم، صباح الساعدي و علياء نصيف و وائل عبد اللطيف و جواد الشهيبي وبحضور المحامي محمد السامرائي.

شهادات لهم لغرض التعيين أو الهجرة أو اللجوء... الخ<sup>(٢٠٤)</sup>. هذه التعيينات والتي غالباً ما يتم تنفيذها تبعاً للعلاقات والولاء الحزبي، واغلبهم ممن يمتلكون أكثر من جنسية وفرت، للعديد منهم، الغطاء في الهروب والتستر عند اكتشاف تورطهم في فساد إداري ومالي<sup>(\*)</sup> علاوة على ما رافق حملة بناء وإعادة اعمار المدارس خلال المدة ٢٠٠٤-٢٠٠٦ من تلاعب وتحايل انعكس في فشل هذه الحملة. كما شهدت وزارتي الدفاع والداخلية انتشار هذه الظاهرة بفعل قرارات، سيء الصيت، الحاكم الأمريكي بول برايمر، في حل الجيش وقوى الامن وما نجم عن ذلك من عشوائية وفوضوية في التعيين في إعادة تشكيل هذه الهيئات، وغياب الرقابة مما نجم عنه فوضى تخللتها الرشاوى والواسطة في التعيينات فأعطيت الرتب العسكرية من خلال تزوير الشهادات العسكرية لمن لا يحمل شهادات أكاديمية أو تخرج من دورات عسكرية قانونية سريعة أو حتى شهادة ابتدائية<sup>(٢٠٥)</sup>.

ودون الدخول في التفاصيل نشير الى المبالغ الكبيرة التي انفقت منذ عام ٢٠٠٣ ضمن الموازنات السنوية للدولة والتي بلغت ما يقارب الـ (٤٥٠) مليار دولار، بما في ذلك موازنة ٢٠١٢<sup>(\*)</sup>، دون ان ينعكس ذلك على مشاريع تنمية استراتيجية ذات تأثير مباشر على هيكلية الاقتصاد العراقي بقطاعاته الرئيسية، وخير مثال على ذلك، لم نشهد التحسن المطلوب في واقع قطاع الكهرباء في البلاد بما يتناسب وحجم الانفاق

---

<sup>٢٠٤</sup> - جميل عودة، "ظاهرة الشهادات الجامعية.. التزوير والتصدير"، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، مؤسسة الإمام الشيرازي العالمية، واشنطن، ٢٠٠٥، ص ١. نشير بهذا الصدد الى تصريح لجنة النزاهة النيابية في ٢٤/٦/٢٠١٢ عن طريق وسائل الاعلام (فضائية الرشيد) بان هناك اكثر من (٢٠٠) من الدرجات الخاصة في العراق يشغلها مسؤولين في الدولة يحملون شهادات مزورة.

\* - وهي ظاهرة ملفتة للنظر، في مرحلة ما بعد ٢٠٠٣، حيث تبوأ العديد ممن يحملون الجنسية الأخرى، بالإضافة الى العراقية، في مناصب سيادية بما في ذلك وزراء واعضاء مجلس نواب، دون ان يتخلوا عن الجنسية المكتسبة، وهو في ذلك مخالفة دستورية واضحة، كما جاء في المادة (١٨) الفقرة رابعاً.

<sup>٢٠٥</sup> - مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، "الأبعاد الاجتماعية والإقتصادية للفساد في العراق"، رؤية إصلاحية وشرعية، تحرير جميل عودة، واشنطن، ٢٠٠٦، ص ٧.

\* - في تصريح لرئيس المؤتمر الوطني العراقي الدكتور احمد الجبلي لأحد القنوات الفضائية (البغدادية) برنامج الساعة (٩) يوم ٨ نيسان/٢٠١٣.

على هذا القطاع والذي تجاوز الـ (١٨) مليار دولار منذ عام ٢٠٠٣، دون ان يترتب عليها تحسن في عدد ساعات التجهيز للطاقة الكهربائية، والتي لم تصل في افضل حالاتها الى (٦) ساعة يومياً<sup>(\*)</sup>، كمعدل عام في العراق (باستثناء محافظات اقليم كردستان). والجدول (٣٨) يوضح عدد من قضايا الفساد الإداري والمالي في العراق.

لقد وصل الفساد الإداري والمالي في العراق إلى مديات خطيرة حيث تصدر قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم محتلاً المرتبة الأولى في قائمة منظمة الشفافية الدولية في تقريرها عن مؤشر الفساد لعام ٢٠٠٧ من أصل (١٦٣) دولة، وفي عام ٢٠١١ احتل العراق المرتبة (١٧٥) من اصل (١٨٣) دولة في العالم<sup>(٢٠٦)</sup>، ثم المرتبة (١٦٩) في تقرير المنظمة عام ٢٠١٢. ورغم تحسن موقع العراق إلا انه لا زال في ذيل الترتيب مقارنة بالدول العربية التي تقدمت جميعها عليه باستثناء السودان والصومال حيث جاءتا في المركزين (١٧٣) و(١٧٤) على التوالي<sup>(٢٠٧)</sup>.

ويتجسد عمق الفساد الإداري والمالي في الدولة العراقية عندما يتم تغليفه بإطار تشريعي-قانوني من اعلى المستويات الرسمية في الدولة وبالذات مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، والدليل على ذلك هو هذه الامتيازات التي يتقاضاها عضو مجلس النواب العراقي بدءاً من الرواتب والمخصصات الخيالية في المقارنة مع سُلّم الرواتب الرسمية في الدولة، وكذلك الرواتب التقاعدية بعد دورة انتخابية واحدة، لا تتجاوز الاربع سنوات، إذا لم يتم تجديد عضويته، حيث يتقاضى (٨٠%) من راتب اقرانه من اعضاء مجلس النواب في الخدمة، في حين يحدد القانون العراقي سن الخدمة التقاعدية بـ (٦٣) سنة، لا تقل عن (١٥) سنة خدمة فعلية وراتب تقاعدي يكاد لا يفي بمتطلبات ديمومة الحياة لمعظم المتقاعدين.

\* - في ٢٤/٦/٢٠١٢ أعلنت لجنة النزاهة النيابية عن طريق مؤتمر صحفي (تم بث الخبر عن طريق قناة السومرية الفضائية) عن اكتشاف عملية تلاعب وفساد كبيرة تصل مبالغها الى ما يقارب الـ (٧) مليار دولار لمواد متنوعة تم شراءها لقطاع الكهرباء مهمة في العراق، في مخازن الدولة، تعود للسنوات ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧.

<sup>206</sup> <http://www.Transparency.org>

<sup>٢٠٧</sup> - تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٢ - [www.iraqicp.com](http://www.iraqicp.com)

ولم يقتصر الامر على هذه الامتيازات بل امتد لتشمل ايضا رفاهية عضو مجلس النواب ليس في توفير الحماية وما تتطلبه من مستلزمات بل شمل ايضا استقطاع مبالغ كبيرة لشراء السيارات المصفحة لكل عضو، وهو العضو المنتخب من الشعب، الذي ترك وحده يجابه الارهاب في الشارع والسكن والدائرة. اصف الى ذلك ما يناله المتنفذين في الدولة من سكن راق في وسط بيئة عمرانية متميزة تنفرد بها بغداد يطلقون عليها تسمية "المنطقة الخضراء" وهو تعبير صادق عن ما تعانيه هذه المدينة، وهي العاصمة، من اهمال وتخلف في جميع مناطقها، ولا عجب ان تنفرد هذه المنطقة بهذه التسمية. وفي ممارسة تتماثل مع "اكراميات النظام السابق" تم توزيع الاراضي على المتنفذين في الدولة؛ مدير عام فما فوق، دون ضوابط، كما جاء في قراري مجلس الوزراء (٣٩) و(٥٤) لعام ٢٠٠٩، وفي مواقع متميزة من مدينة بغداد، كانت مخصصة لأغراض النفع العام، كما هو الحال في اراضي منطقة الكاظمية او في منطقة الداودي، والاقصى من ذلك، انه تم تخصيصها بأسعار زهيدة.

وفي نهاية عام ٢٠١٢، اثارت قضية فساد كبيرة على البنك المركزي العراقي ترتب عليها انتهاء عمل محافظ البنك، وهو خارج العراق، واتخذت العديد من الاجراءات بحق بعض المنتسبين، وقبل ان تتوضح خفايا هذه القضية، وخلال شهر ت ٢ / ٢٠١٢، جاءت ضجة اخرى حول وجود فساد إداري ومالي في صفقة شراء السلاح من روسيا مع الوفد المرافق لرئيس الوزراء في زيارته الى هذه الدولة، كان من نتائجها الاولى أعفاء الناطق الرسمي بأسم الحكومة العراقية من مهامه الرسمية، وما زالت، هذه القضية، في شد وجذب في الوسط السياسي العراقي، وهي انعكاس ومؤشر عن مدى تغلغل هذه الآفة الخطيرة في هيكلية الدولة، بعد فضائح الفساد لوزراء الدفاع والكهرباء والتجارة والصحة، منذ عام ٢٠٠٤، والملفت للنظر، هو تلاشي متابعة هذه الملفات، بعد الضجيج والوعيد بملاحقة المفسدين، إذ غالباً ما تنتهي في سراديب النسيان في سلسلة متلاحقة من هذه الملفات المتجددة دون ان يشهد المواطن العراقي، وبشكل ملموس، نتائج هذه التحقيقات.

## ٢-١-٤ الجهود المبذولة في معالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي

ان الاوضاع الجديدة في العراق، بعد عام ٢٠٠٣، والقائمة على الديمقراطية والشفافية، رفعت الغطاء عن حجم معاناة الاقتصاد الوطني من هذه الآفة الاجتماعية، والتي بدء الحديث عنها علانية سواء من لدن اطراف العملية السياسية او من خلال الزخم الاجتماعي الداعم للكشف عن هذه الممارسات، وخاصة منظمات المجتمع المدني واجهزة الاعلام والهيئات " المستقلة " التي تم تشكيلها لهذا الغرض. واهم هذه الهيئات هي "جهاز التفيتش" في كل وزارة (\*) و"هيئة النزاهة" (٢٠٨) و"ديوان الرقابة المالية" (٢٠٩)، ومع ان تعدد هذه الدوائر الرسمية قد ترتب عليه نوع من الارباك والتداخل في العمل (٢١٠)، إلا انها ساهمت في كثير من الاحيان في الكشف عن حالات من الفساد الإداري والمالي في مرافق كثيرة من المجتمع، وكذلك، وهو الأهم إيجاد مؤسسات رسمية راصدة ومراقبة لعمليات التعامل في المال العام، وهي حالة جديدة لم يألّفها العراق سابقاً. لقد اثبتت هذه الدوائر قدرتها في الكشف عن العديد من حالات الفساد، كما يظهر ذلك الجدول رقم (٣٨)، في تشخيص الكثير من قضايا الفساد في مؤسسات الدولة المختلفة.

\* انشأت مكاتب المفتشين العموميين بموجب الأمر (٥٧) لعام ٢٠٠٤ في الوزارات كافة لإخضاعها لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على الوزارات، وكذلك منع وقوع حالات التبذير وإساءة استخدام السلطة والحيولة دون وقوعها والتعرف على الأعمال المخالفة للقانون والتعاون مع هيئة النزاهة العامة عن طريق رفع تقارير عن حالات الفساد في الوزارة المعنية. ٥٧ - ٧١.

٢٠٩ - وهي المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق، والتي أعيد تفعيلها بقانون جديد لديوان الرقابة المالية بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧٧) لعام ٢٠٠٤، وهي تعمل على تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الموضوعية حول العمليات الحكومية والأوضاع المالية وتعزيز الإقتصاد والكفاءة من خلال القيام بمهام التدقيق المالي والأدائي وتقييم البرامج، كما تعمل كحارس عام للتعرف على الاحتيال والتبديد وإساءة الاستعمال من خلال تعزيز مكافحة الفساد والأمانة في الحكومة العراقية؛ قانون ديوان الرقابة المالية، الأمر (٧٧)، جريدة الوقائع العراقية، ع(٣٩٨٣)، حزيران، ٢٠٠٤، ص ٤٧ - ٥٤.

٢١٠ - النجفي، سالم توفيق، دراسة حالة العراق ...، مصدر سابق، ص ٨٢٤.

جدول رقم (٣٨)

قضايا الفساد الاداري والمالي في بعض الوزارات العراقية لغاية 31/10/2010

الوزارة	العدد الكلي	الرشوة	التزوير	الاختلاس	تجاوز الموظفين	اخرى	غير معروضة على قاضي التحقيق	
							حفظ التحقيق	قيد التحقيق
الداخلية	٣٦٠	٦٧	١٢	٤٠	٦٩	١٧٢	٤٠	٣٢٠
الدفاع	٣٣٠	١٤	١٠	٥٥	١٩	٢٣٢	٩	٣٢١
التجارة	١٥٥	٥	٨	٢٣	٣٨	٨١	١٢	١٤٣
الصحة	١٤٣	١٠	٩	٢٨	٣٣	٦٣	٢٩	١١٤
المالية	١٣٤	١٦	٦	٢٢	٣٠	٦٠	٣٣	١٠١
البلديات والاشغال	١٢٨	٨	٥	٢٥	١٩	٧١	١٩	١٠٩
التعليم	١٢٨	١٠	١٣	٢٠	٢٥	٦٠	١٩	١٠٩
التربية	١٠٧	١٨	١٠	١٠	٣٦	٣٣	٢٩	٧٨
النفط	٨٧	٨	٣	٢٥	١٦	٣٥	١٢	٧٥

المصدر: هيئة النزاهة العامة، "التقرير السنوي/ 2010"، بغداد، ص 138 - 139.

لقد ساهمت " لجنة النزاهة النيابية" في مجلس النواب وتساهم في الكشف عن الكثير من حالات الفساد في الدولة وبالتنسيق مع "هيئة النزاهة"، وفعلاً، كان لهذه اللجنة الدور الاساسي في الغاء شراء السيارات المصفحة لاعضاء مجلس النواب بعد ضغط الشارع ممثلاً بالاعلام ومنظمات المجتمع المدني، والتي كان لها الدور المؤثر في اتخاذ مجلس الوزراء قراره في ٢٢ حزيران/ ٢٠١١ بتشكيل لجنة برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء لمتابعة فقدان (١٧.٥) مليار دولار من أموال العراق في صندوق تنمية العراق خلال عامي ٢٠٠٣-٢٠٠٤، أبان حكم الحاكم الامريكي، سئ الصيت، بول برايمر للعراق.

ان انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي انعكست على عدم المصداقية في التعامل بين المواطن وكثير من المفردات ذات العلاقة بما تقدمه الدولة من خدمات يشوبها الكثير من الرشوة والمحسوبية، وهذا يتطلب البحث وبجدية عن حلول جذرية وفاعلة في التخفيف من هذه الظاهرة، إذا ما ادركنا انه لا يوجد بلد في العالم خال من الفساد

الإداري والمالي تماماً، كما أن البلدان تتفاوت ليس في حجم الفساد فقط وإنما حتى في الاعتراف بوجوده ومكافحته. والعراق من هذه الناحية إعترف بوجود الفساد الإداري والمالي فيه بشجاعة وبدأ باتخاذ خطوات في مكافحة هذه الظاهرة التي تعد من أهم التحديات الضاغطة، التي تواجه العراق في الوقت الحاضر، لاسيما وأنها ليست وليدة العراق الجديد، أو نتاج العهد الحالي، بل هي إرث بغيض ورثه البلد من تداعيات الماضي.

ان اعتماد آليات عمل فاعلة في مكافحة هذه الظاهرة يتطلب توفر الإرادات الثلاثة التالية:

#### ١. إرادة سياسية حقيقية، وتتمثل بالآتي:

- إيجاد القوانين الشفافة وإعادة النظر بكثرة القوانين التي قد تدفع المواطن للفساد كقوانين الضرائب.
- إيجاد الرقابة والمساءلة الفعالة على جميع المستويات.
- التطبيق العملي لمفهوم الديمقراطية بحذافيرها.
- استخدام الأساليب الحديثة في الأعمال الحكومية كالإدارة الالكترونية، إذ أن إنتشار تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يحسم الكثير من المشاكل الحكومية مما يعمل على تقدم آليات الإرتقاء بخدمة المواطنين.
- رفع المستوى المعيشي بتحسين الأجور وتوفير الخدمات الضرورية للمواطنين باستمرار.
- العمل وفق مبدأ الثواب والعقاب.

#### ٢. إرادة شعبية قوية، وتتمثل بالآتي:

- التمسك بتعاليم الدين الإسلامي ودورها الكبير في تعزيز الرقابة الذاتية.
- الإهتمام بالتربية الأسرية لما لها من دور كبير في بناء الشخصية السليمة والقوية للفرد.



- إحترام القوانين والناس وإطاعة الأوامر والحفاظ على الممتلكات العامة وتنمية عامل الولاء والإنتماء للوطن.
- تجنب السلبية في مواجهة الفساد في المجتمع بحجة عدم الإلتناء لأي من طرفي الفساد (الراشي والمرتشي).
- ٣. إرادة دولية صادقة، وتتمثل بالآتي:
- تطبيق المعاهدات الدولية لمكافحة الفساد على الجميع دون إستثناء، والمحاسبة الدولية للمسؤولين الفاسدين والشركات الدولية لما لهم من دور بارز في إنتشار الفساد في العراق ووضع تعاملات هذه الشركات في العراق تحت الرقابة الدولية.
- الضغط على الحكومة العراقية لتطبيق اتفاقيات مكافحة الفساد الدولية وتهيئة كل متطلبات مكافحة، ومطالبتها برفع تقارير دولية تبين فيها مستويات مكافحتها للفساد في العراق وذلك لإشعارها بأن هناك مستويات أعلى في المساءلة والمحاسبة.

ان توفر الارادات الثلاث تُعد ضرورة أساسية لأعتماد آليات عمل تقوم على:

١. **تحسين النظام القيمي للمجتمع:** إن التركيز على النهوض ببرامج التوعية الاجتماعية وبناء السلوكيات الايجابية والأخلاقيات السليمة تعد الخطوة الأساسية الأولى في عملية التخلص من الفساد على أن يتم ذلك بدءاً من البيت والمدرسة والجامعة والمؤسسات بكل أشكالها.
٢. **إشاعة الديمقراطية والمحاسبة:** توسيع دائرة الرقابة والمحاسبة من جانب الأجهزة الرقابية ومؤسسات المجتمع المدني لتحقيق درجة اكبر من الشفافية وليس هناك من شك في أن الضمان الحقيقي لحل مشكلة الفساد بشكل أساسي يكمن في تداولية السلطة حتى لا ينمو الفساد لمدة طويلة ويتم توارثه والتستر عليه.
٣. **إعادة هيكلة الإدارة:** من الضروري والملزم للمؤسسات أن تعمل على فك التعقيد والتشابك في الحلقات الإدارية والتنظيمية وتقليص الإجراءات من خلال إلغاء البعض والذي جاء بفعل المفسدين، ولابد من وضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين

- الوظيفة العامة وممارسة أي نشاط خاص لمنع اختلاط المال العام والمال الخاص. وهذا يقتضي بدوره إعادة النظر في اللوائح المالية والإدارية وتشديد القيود والضوابط.
٤. إصلاح هيكل الأجور والرواتب: بُغية محاصرة الفساد الإداري عند أدنى المستويات لابد من تحسين أوضاع صغار وكبار الموظفين في الخدمة المدنية من حيث مستويات الأجور والرواتب وما يتمتعون به من مزايا عينية حتى تصبح تلك الأجور أداة للعيش الكريم مما يساعد في زيادة درجة حصانة ذاتية للموظفين وبما يساعد في القضاء على الفساد بأشكاله وصوره المختلفة.
٥. استحداث آليات لكشف الفساد: لابد من استحداث آليات وبشكل دوري على غرار مرصد حقوق الإنسان التي تم استحداثها في العديد من الدول خلال السنوات الأخيرة، إذ أن هناك عناصر رئيسية تشكل جوهر صناعة الفساد يجب ان يتابعها المرصد ويرصدها بصورة مستمرة. ان غياب تطبيق القوانين الرادعة بشكل فعال هو الذي مكن مقترفي الفساد من ان يطوعوا الأوامر والتعليمات من دون عقاب، إذ ان التغاضي عن ممارسات الفاسدين الكبار والاكتفاء بتقديم بعض من صغار الفاسدين الى القضاء بين أونة وأخرى ينعكس على استهانة المواطن بإجراءات الدولة والالتزام بالقانون.
٦. الحكومة الالكترونية: يمكن أن يتجلى التأثير المباشر الذي تحدثه الحكومة الالكترونية<sup>(٢١١)</sup> في الاقتصاد والمجتمع تحسناً في الشفافية وتصبح أداة رئيسية في محاربة الفساد.
٧. القيادة الإدارية الواعية: قيام القيادة الإدارية بدورها الهام في توضيح رسالة المنظمة وتبنيها لمشروع محاربة الفساد. كذلك أرساء سياسات هدفها تناوب العاملين وتقلهم بين المناصب المتنوعة.

<sup>٢١١</sup> - للاطلاع على موضوع الحكومة الالكترونية وامكانية التنفيذ في العراق انظر؛ رفيف موسى خلف، "الحكومة الالكترونية دراسة تحليلية للتحويل في تقديم الخدمات من الصورة التقليدية الى الالكترونية"، رسالة ماجستير في معهد التخطيط الحضري والاقليمي/ جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

٨. **تقييم الأداء:** من الضروري والفعال أن تلجأ إدارة المؤسسة إلى تقييم أداء عاملها بصورة مستمرة لتضيق المجال أمام عمل العناصر المفسدة فيها وتميز العناصر الكفوءة والنزيهة وتنمي قدراتها ومكافأتها وجعلها قدوة للآخرين.
٩. **تفعيل دور الإعلام:** ويبرز أيضا الدور المهم للإعلام والصحافة في تسليط الضوء على الفساد في أعلى المواقع الإدارية وأدائها مع توافر الضمانات القضائية اللازمة لحصانة رجل الإعلام.

## ٢-٢ الموارد البشرية بين القصور في مؤشرات التنمية والبطالة

يُعد العراق من الدول التي تتمتع بموارد بشرية واعدة، ومن الدول التي تشكل نسبة الشباب فيها النسبة العظمى، فهو مجتمع فتي يمتلك معدلات نمو سريعة للسكان، ولكن لم توفق السياسات التنموية السابقة على تسخير هذه الامكانيات باتجاهات تنموية لتطوير الاقتصاد والمجتمع في جانبيها المادي والانساني. إذ انشغلت الحكومات السابقة في حروب ونزاعات دولية وصراعات داخلية انعكست في تأثيرات سلبية على بناء الانسان العراقي سواء في عدم القدرة على الالفاء بمستلزمات الحياة الضرورية له من خدمات صحية وتعليمية وثقافية اضافة الى تعطيل جزء مهم من الموارد البشرية خارج نطاق العمل في الاتساع التدريجي لظاهرة البطالة في المجتمع العراقي.

## ٢-٢-١ تأرجح البطالة بين سياسات التشغيل ومتطلبات سوق العمل

تُعرف البطالة على أنها ظاهرة تتمثل في عدم ممارسة الأفراد الذين هم في سن العمل للنشاط الاقتصادي خلال فترة زمنية معينة لظروف خارجة عن إرادتهم بالرغم من قدرتهم على العمل ورغبتهم فيه وبحثهم عنه<sup>(٢١٢)</sup>. وتعد من أهم مؤشرات عدم الاستقرار الاقتصادي لما لها من آثار اقتصادية واجتماعية على المجتمع وأفراده فتحول الفرد العاطل عن العمل الى شخصية غير منتجة وسلبية وعنصر هدم بدلاً من أن يكون عنصر بناء، وفضلاً عن ذلك فهي تسهم في خلق حالة من التوتر الاجتماعي

<sup>٢١٢</sup> - حول مفهوم البطالة انظر؛ ألوزني، خالد واصف والرفاعي، احمد حسين ؛ "الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق"، ط٤، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠١، ص ٢٦٥.

وتضعف النسيج الأسري<sup>(٢١٣)</sup>. ولابد من الإشارة إلى أن البطالة هي ليست جديدة على سوق العمل العراقية فهي موجودة منذ عقد الستينيات وحتى بداية عقد السبعينيات من القرن الماضي<sup>(٢١٤)</sup>، وبنسب متباينة لا تتجاوز في حدها الأعلى كمعدل عن (١٠%) من السكان النشطين اقتصادياً. ولكن بعد هذه المدة الزمنية وحدثت زيادات كبيرة في عوائد الصادرات النفطية اعتمدت الحكومة ومنذ السبعينيات سياسة تشغيل قائمة على "التعيين المركزي" لخريجي الكليات والمدارس المهنية ضماناً لتوفير فرص العمل للقادرين عليه<sup>(٢١٥)</sup>، وقد ساعدت خطة ١٩٧٠-١٩٧٤/١٩٧٥ على تحقيق هذه السياسة، وخاصة بعد توفر الموارد المالية للدولة نتيجة عمليات تأمين النفط والتي وفرت للحكومة الامكانيات الاستثمارية في مشاريع متنوعة وقدرة تمويلية في تغطية الرواتب والاجور المترتبة على هذه السياسة. كما شهدت المدة (١٩٧٥-١٩٨٠) ارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة وتغيرات واضحة على مستوى التوزيع القطاعي لقوة العمل، وزيادات ملحوظة في حجم التشغيل، بشكل أدى إلى انخفاض معدلات البطالة وبشكل كبير، إذ أن سياسات التشغيل المعتمدة آنذاك قد ساهمت في امتصاص معظم قوة العمل الموجودة في البلد، حتى بلغ معدل البطالة خلال المدة ١٩٨٠-١٩٩٠ (٦.٢%) : الجدول رقم (39).

<sup>٢١٣</sup> - طعان، د. صادق علي، "الأمراض الخفية تحديات اقتصادية للتنمية البشرية"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية/جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، العدد ٦/س ٢، ٢٠٠٧، ص ١٦٠.

<sup>٢١٤</sup> - طيلة هذه المدة تعد البيانات حول البطالة في العراق غامضة لتجاهل هذا الموضوع وعدم الخوض فيه بصورة مباشرة بفعل سياسة الدولة القائمة على عدم تشجيع الدراسات التي تتناول هذا الموضوع، لذلك تم الاعتماد على بيانات حجم القوى العاملة في القطاعات الاقتصادية للسنوات ١٩٦٥-١٩٨٠ الصادرة عن دائرة تخطيط القوى العاملة، آنذاك، في وزارة التخطيط، جداول متفرقة.

<sup>٢١٥</sup> - في ٣/١٠/١٩٨٣، أصدر "مجلس قيادة الثورة" قرار التعيين المركزي بالرقم ١٠٨٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٨١ في ٢٠/٢/١٩٨٤ القاضي بتعيين خريجي الجامعات العراقية للعمل ضمن الملاك الدائم لدى دوائر الوزارات العراقية وفروعها في المحافظات؛ جريدة الوقائع العراقية، الرقم ٢٩٨١ في ٢٠/٢/١٩٨٤، ج ١، ص ١٢٧.

جدول رقم (39)

معدل البطالة في الاقتصاد العراقي ١٩٨٠-١٩٩٧

السنوات	%	السنوات	%
1980	4.4	1989	7
1981	5	1990	9
1982	5.2	1991	11
1983	6	1992	13.1
1984	6.3	1993	16
1985	7	1994	18.7
1986	7.3	1995	22.3
1987	5	1996	27
1988	6	1997	32.2

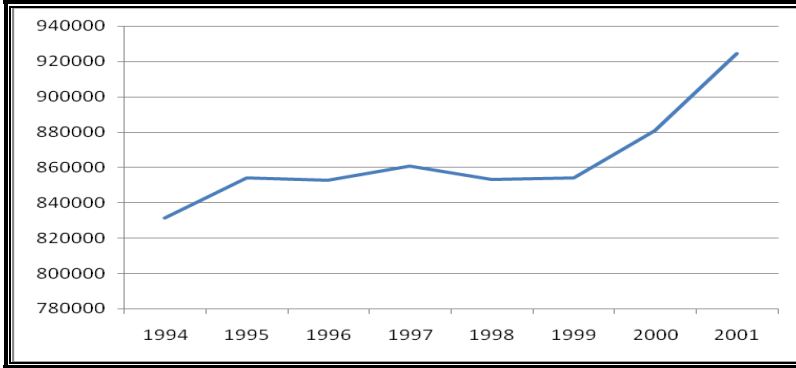
المصدر: وزارة التخطيط/ دائرة التنمية البشرية، حول حجم القوى العاملة للسنوات اعلاه.

وخلال مرحلة التسعينات أصبحت ظاهرة البطالة واضحة للعيان بعد فرض الحصار الاقتصادي أبان أحداث الثاني من آب/ ١٩٩٠ (احتلال العراق للكويت)، مما أدى الى التباطؤ في معدلات النمو الاقتصادي، وانخفاض معدلات الإنفاق الجاري والاستثماري، مما فرض على الدولة ضرورة تقليص حجم العاملين في القطاع العام، وقد رافق ذلك إجراءات في دمج بعض المؤسسات الحكومية وإلغاء البعض الآخر منها، إذ بدأت معدلات البطالة تتزايد في مطلع التسعينات نتيجة تسريح أعداد كبيرة من الأيدي العاملة من جهة يقابل ذلك تزايد في عدد السكان من جهة أخرى، مما أدى الى أن ترتفع نسبة العاطلين عن العمل عام ١٩٩٧ لتتجاوز الـ (٣٢%) وهي واحدة من أعلى المعدلات في المنطقة؛ الجدول (٣٩)، ثم استمرت في الارتفاع حتى وصلت في عام ٢٠٠٢ الى مستوى (٤٠%) حسب تقديرات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة<sup>(٢١٦)</sup>. و يبين الشكل رقم (٥) مجموع القوى العاملة في القطاعين العام والخاص خلال المدة ١٩٩٤-٢٠٠١، ويبدو من خلال هذا الشكل وجود نوع من الثبات النسبي في عدد العاملين للمدة ١٩٩٥-١٩٩٩ بسبب مشكلات الحصار الاقتصادي والضائقة الشديدة التي نتجت عنه.

<sup>٢١٦</sup> - البدري، فائق فاروق، "أساليب الإحصاء الاقتصادي لتعزيز المصادقية والشفافية"، مجلة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٨٩.

الشكل رقم (٥)

حجم العاملين في القطاعين العام والخاص للمدة ١٩٩٤ - ٢٠٠١



المصدر: المجموعة الإحصائية السنوية لعام ٢٠٠٦، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.

أولاً: سيادة البطالة المقنعة وبروز ظاهرة البطالة الهيكلية

إن سياسات التشغيل المعتمدة آنذاك في العراق، والممثلة بقرارات "التعيين المركزي"، على الرغم من مساهمتها في تشغيل أعداداً كبيرة من العمالة في سوق العمل، إلا أنها ساهمت أيضاً في سريان ظاهرة البطالة المقنعة في مرافق الدولة المختلفة والتي صارت سمة من سمات الاقتصاد العراقي<sup>(٢١٧)</sup>. إذ زجت أعداد كبيرة من العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة والتي كان في معظمها تفوق الطاقة الاستيعابية لها، وبالتالي فهي تشكل ضغطاً على التكاليف وإهداراً في النفقات، لمحدودية مستوياتها الانتاجية واقتربها الى الصفر، بسبب رغبة الدولة في مجرد تقديم دخول ومرتبوات للمواطنين وفق مفهوم "ريع المواطنة" إذ غالباً ما يتم تعيينهم في وظائف غير حقيقية ودون حاجة إليهم في هذه الوظائف وفقاً لقرارات "التعيين المركزي". وبما ان النظام الاقتصادي قائم على الملكية العامة لوسائل الانتاج، حيث الاولوية للقطاع العام، فانه تحمل المسؤولية الكاملة في تنفيذ هذه السياسة.

أظهرت دراسة أجرتها وزارة التخطيط لتحديد الفائضين عن العمل لسنة (1988) ان إعدادهم (150855) شخصاً ومن مختلف المستويات الوظيفية والتعليمية، ويمثل هؤلاء

<sup>٢١٧</sup> - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دراسة للحد من ظاهرة البطالة...، مصدر سابق، ص ٣.

الفائضين نسبة (16%) من العاملين في أجهزة الدولة<sup>(٢١٨)</sup>. وبالرغم من أن هناك بعد ايجابي لهذا القرار يتمثل بامتصاص الأيدي العاملة في سن العمل والتقليل من البطالة ألا انه افرز نوع من الأتكالية لدى المواطن العراقي في تشجيع المواطنين على الاعتماد على الدولة في إيجاد فرص العمل، إضافة الى تأثيراته الجانبية في أضعاف مهمة القطاع الخاص للاضطلاع بدوره في توفير فرص العمل وتحريك الاقتصاد العراقي بمشاريع استثمارية تستهدف هؤلاء المواطنين وبالتالي، ساهم هذا القرار في ترهل النظام الإداري للدولة وأضعاف دور القطاع الخاص في الوقت ذاته.

ولم تقتصر المشكلة على الجانب الكمي للبطالة في الاقتصاد الوطني وانما امتد ايضاً في جوانبها النوعية من بطالة هيكلية تتجلى وضوحاً بمرور الزمن في عدم استجابة المعروض من الايدي العاملة لحاجة السوق من المهارة والتقنية المطلوبتين ازاء التقدم العلمي والتقني في سوق العمل الراهنة. لقد ظهرت هذه المعاناة في الاقتصاد العراقي بين السكان الشباب وخاصة الذين تقل أعمارهم عن (24) سنة بسبب السياسات السابقة القائمة على عسكرة الشعب، وهؤلاء يشكلون (48%) من مجموع سكان العراق، نتيجة التحاق اعداد كبيرة منهم في العمليات العسكرية مما أدى إلى حرمانهم من التعليم والتدريب واكتساب المهارات. وقد انعكس ذلك عند تسريح هذه الاعداد من الجيش وانخراطهم في البحث في سوق العمل، في عدم قدرة هذه الفئة الشابة للاستجابة إلى متطلبات هذه السوق القائمة على المهارة والخبرة المكتسبة، زادت وتائرته بعد الاحتلال الأمريكي وضعف أداء الاقتصاد العراقي في قطاعاته المختلفة.

هذه الصورة الكلية للبطالة في العراق ازدادت تعقيداً بعد الاحتلال الامريكي- البريطاني في نيسان/ 2003، إذ ان التدهور الحاصل في النشاط الاقتصادي الانتاجي وعدم استقرار الوضع السياسي والامني في البلاد ادى الى تدهور في سوق العمل وتوقف حملة إعادة الاعمار من قبل الحكومة والمانحين. إضافة الى ذلك، أتخذت سلطات الاحتلال مجموعة من الاجراءات والقرارات حلت بموجبها وزارتي الدفاع

<sup>٢١٨</sup> - وزارة التخطيط، نتائج مسح العاملين في أجهزة الدولة والقطاع الاشتراكي للمدة (١٩٨٦-١٩٨٨)، اتجاهات حركة تشغيل القوى العاملة، جدول رقم/٣، ص ٩.

والاعلام واقصاء "البعثيين" عن الوظائف العامة للدولة بما في ذلك التخلي عن الجيش العراقي السابق وموظفي الأجهزة الأمنية، كما تعرضت دوائر الدولة والقطاع العام الى النهب والتدمير، كل ذلك ادى الى ارتفاع هائل في معدلات البطالة.

وفي الحقيقة، لا تتوفر احصاءات موثوقة يمكن الركون اليها عن حجم البطالة في الاقتصاد العراقي، فقد اقترنت هذه الاحصاءات في محاولات متعددة من عدة جهات رسمية منها ومنظمات دولية او في التعاون بين الطرفين. وان التفاوت بين النسب يعود في جوهره الى التقدير المتباين من هذه الجهة او تلك حسب مفهومها للبطالة، لذلك هناك نسب متفاوتة في تقدير حجم البطالة في العراق، لكنها تتفق جميعاً على انها لا تقل عن ثلث حجم القوى العاملة في العراق، وهي تزداد اتساعاً طالما ان فرص العمل الجديدة تعجز عن استيعاب الأعداد المتزايدة من طالبي العمل.

وفي محاولة من الجهاز المركزي للاحصاء بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة اجري مسحاً عن البطالة بعد عام 2003 تبين ان المعدل العام للبطالة بلغت (28.1%) من السكان النشيطين اقتصادياً: الجدول رقم (40). وكان البنك الدولي قد حذر من الاستعجال في اغلاق المؤسسات الصناعية العامة البالغ عددها (192) مؤسسة، واغلبها تابعة الى هيئة التصنيع العسكري، لكي لا يلتحق العاملون بها بصفوف العاطلين. أضف الى ذلك الزيادة الطبيعية المستمرة في قوة العمل وخاصة من خريجي المعاهد والكلديات الذين لا يجدون فرص عمل جديدة تستطيع استيعابهم، مع ملاحظة ظاهرة استمرار تشبث العاملين في دوائر الدولة بمناصبهم بالرغم من تجاوزهم السن القانونية، كل هذا ساهم في بقاء البطالة ضمن مستويات مرتفعة قدرت خلال النصف الاول من عام 2004 بحدود (26.8%) من مجموع السكان بعمر (15) سنة فاكثر في محافظات العراق (عدا محافظات اقليم كردستان).

في الحقيقة، ان البيانات المتاحة من قبل وزارة التخطيط من خلال الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات عام 2006 عن القوى العاملة والبطالة في العراق، والتي قدرت نسبة البطالة بنحو (17.5%) من القوى العاملة، هي احصاءات غير



موضوعية وتفتقر إلى الدقة المطلوبة لاعتمادها على مسح عشوائي وليس على مسح متكامل للقوى العاملة، حيث يفتقر العراق الى تعداد عام للسكان منذ عام 1997، بالرغم من المحاولات المتكررة لاجراءه، إلا انه يصطدم باجندات سياسية نتيجة لما آلت اليه اوضاع العراق السياسية بعد الاحتلال الاجنبي في نيسان 2003، ولذلك جاءت هذه الارقام لتحاول تخفيف وطأة المشكلة في تخفيض تلك النسب ومحاولة معالجتها تدريجياً<sup>(٢١٩)</sup>.

#### جدول رقم (٤٠)

معدل البطالة في العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١١ (باستثناء اقليم كردستان)

السنوات	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٨	٢٠١١
معدل البطالة (%)	٢٨.١	٢٦.٨٠	١٧.٩٧	١٧.٥٠	١٥.٣٤	١٤.٨

المصدر: - وزارة التخطيط، "خطة التنمية الوطنية 2010-2014"، ج1: وثيقة الخطة، بغداد، ك١/2009، ص٦، 23.

- وزارة التخطيط، "المجموعة الاحصائية السنوية: 2010-2011، ص٥٣، 57.

\*لم يتم اجراء مسح للتشغيل والبطالة لعام ٢٠٠٧

اظهرت بعض البيانات المقدمة من قبل منظمات دولية مستقلة عام ٢٠٠٦، إن معدل البطالة التامة بين السكان في العراق تبلغ بحدود (٣٤,٦%) ومعدل البطالة الناقصة (٣٧,٨%) لكلا الجنسين (وتعني العاملون الذين يعملون لساعات تقل عن الحد الأدنى ليوم العمل المقرر).... فيما بلغ معدل بطالة الشباب في الفئة العمرية بين (١٥-٢٤) سنة نسبة (٣٠,٣%) عام ٢٠٠٨، علماً أن البطالة بين النساء هي أكبر بكثير جداً من البطالة بين الرجال، حتى انها قد تصل الى ضعف العاطلين عن العمل بين الرجال<sup>(٢٢٠)</sup>.

<sup>٢١٩</sup> - الدعيمي، هدى زوبر، "البطالة في العراق... الواقع والانعكاسات"، مجلة الحوار، ع٢٥-آذار/٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد، ص٤٠.

<sup>٢٢٠</sup> - المصدر اعلاه، ص42. وكذلك اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق 2010"، بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان-مكتب العراق، شباط/2011، ص62.

## ثانياً: السياسات المعتمدة لمعالجة مشكلة البطالة

ان مفهوم البطالة يختلف بشكل كبير بين مجموعات الدول الصناعية عنها في الدول النامية، إذ ان وجود النظام الاجتماعي المتكامل والشامل للدول المتقدمة يكفل للعاطل ضماناً ومستوى معيشة ملائم لا يجبره على مغادرة اختصاصه لآعمال أخرى لكسب قوت عيشه في حين يكون المواطن في العراق وكغيره من الدول النامية مجبراً على القبول بأعمال أخرى بعيدة تماماً عن اختصاصاته، وذلك بسبب عدم وجود مثل هذه الانظمة الاجتماعية من ناحية وحاجته الماسة لكسب قوت معيشته من ناحية ثانية. لذلك فلا غرابة ان تجد، خلال مرحلة التسعينات، خاصة، حملة شهادات مهنية عالية كالهندسة والزراعة والعلوم والإدارة...الخ، سواق تاكسي او بائعين يفرشون بضاعتهم على الارصفة او الاسواق الشعبية لغرض الحصول على رزق حلال يضمن لهم العبور الى زمن افضل او مكان اكثر امان واوفر حظاً.

ولمعالجة معدلات البطالة المتزايدة كاسلوب في التخفيف من ظاهرة الفقر في العراق لجأت الدولة الى الاسلوب التقليدي الذي اتبعته الحكومات السابقة منذ عقود من الزمن وذلك بالتوسع في ملاكاتها وزيادة عدد الموظفين العاملين في دوائر الدولة<sup>(٢٢١)</sup>، وخاصة في الجيش والشرطة، على ان تسعى الى توفير متطلبات التدريب والتأهيل لما يمكن من الايدي العاملة لادخالها في سوق العمل.

برامج التدريب والتشغيل: ان تحدي مشكلة البطالة تتطلب سياسات تستهدف التدخل المباشر في سوق العمل والتي تعتمد على تنفيذ ما يسمى ببرامج التدريب والتشغيل لتعزيز فرص التشغيل وتخفيض معدلات البطالة العالية وخاصة ضمن فئة الشباب، وعلى ضوء ذلك قامت الدولة بتشكيل المديرية العامة للتشغيل والتدريب المهني<sup>(\*)</sup>.

---

<sup>٢٢١</sup> - منذ عام 2003، تضاعف عدد موظفي الحكومة اكثر من ثلاث مرات، حيث ارتفع من 1.047.00 عام 2004 الى 2.389.901 عام 2008 ثم الى 2.6454.220 موظف عام 2011. انظر في ذلك؛ اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني في العراق 2012"، مصدر سابق، ص112.

\* - تم تأسيس مركز التشغيل والتدريب المهني بتاريخ ٢٠٠٣/٩/١٦ ومارس مهامه كأحد أقسام دائرة العمل والضمان الاجتماعي حيث تولى فتح مراكز تشغيل في كافة المحافظات ليلبلغ عددها حالياً (٢٢) مركز تشغيل إضافة إلى تأهيل مراكز التدريب العائدة لوزارة العمل وكذلك مراكز التدريب المنقولة من وزارة

وتسعى هذه المديرية إلى تدريب العاطلين في مراكز التدريب المنتشرة في المحافظات العراقية ووفق المهن المطلوبة في سوق العمل لاكساب العاطلين مهارات مهنية وإكساب خريجي الجامعات والمعاهد مهارات إضافية في حقل استخدام الحاسوب واللغة الانكليزية، بالإضافة إلى ذلك قامت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتنسيق مع المنظمات الدولية في تنفيذ مشاريع تهدف إلى دعم التشغيل والتدريب المهني للعاطلين وتدريبهم على مهن عديدة وفق متطلبات سوق العمل.

**برنامج القروض الميسرة:** من ضمن الحلول المؤقتة التي قامت الدولة بها لمعالجة مشكلة البطالة برنامج القروض الميسرة الذي بدأ العمل به في 15/4/2007 وذلك لأقامة المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وتحويل العاطلين من الفئات المستفيدة إلى منتجين لأجل تحسين مستوى معيشتهم وبالتالي انعكاسه على مجمل النشاط الاقتصادي (\*)، والمبالغ المخصصة لهذا البرنامج قسمت إلى مرحلتين كانت الأولى منها في محافظة بغداد خلال عام 2007 وخصص لها مبلغ (30) مليون دولار، أما المرحلة الثانية فكانت في بغداد والمحافظات خلال عام 2008 وتضمنت لمحافظة

الصناعة وهيئة التصنيع العسكري ليلبلغ عددها حاليا (٢٥) مركز تدريب من ضمنها (٥) مراكز تدريب شعبي. وأصبح المركز مديرية عامة مستقلة اعتبارا من بداية عام ٢٠٠٧. وتحدد أهداف هذه الدائرة وفق قانون العمل رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ وتعليماته، ومن أهم تلك الأهداف:-

- تنظيم تشغيل العاطلين المسجلين في مراكز التشغيل وفق فرص العمل المتاحة في مجالات العمل وبما يضمن تحقيق العدالة والمساواة بينهم.
- إكساب العاطلين المسجلين المهارات وتطوير قابلياتهم الفنية من خلال أشراكهم بدورات مهنية في مراكز التدريب ووفق المهن المطلوبة في سوق العمل.
- مراقبة تطبيق أحكام قانون العمل النافذ وكذلك التزامات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بشروط وبيئة العمل من خلال تنفيذ زيارات التفتيش إلى مشاريع ومواقع العمل وأعداد التقارير الدورية ذات العلاقة.
- تنظيم وتسجيل المشاريع الصناعية في القطاع الخاص وتوفير الدعم والخدمات الصناعية لها لتطويرها وتمكينها من تقديم أفضل الخدمات من خلال تنفيذ زيارات ميدانية إلى مواقع هذه المشاريع.

\* - الفئات المستفيدة هي: - الخريجون العاطلين المسجلون في مراكز التشغيل، - أصحاب العوائل المتضررة من الإرهاب، - أصحاب المحال التجارية المتضررة من الإرهاب، - المهاجرون العائدون إلى مناطق سكناهم.

بغداد (60) مليون دولار، لمحافظة البصرة (90) مليون دولار، لمحافظة الموصل (60) مليون دولار، ولباقي المحافظات (36) مليون دولار. وقد تم انجاز (37364) مشروع صغير في بغداد والمحافظات، كانت حصة بغداد منها (7500) مشروع والبقية وزعت على بقية المحافظات، فكانت حصة محافظة البصرة (5253) مشروع وجاءت بعدها محافظة صلاح الدين (3629) مشروع في حين حصلت النجف على (3014) مشروع وتوزعت البقية على المحافظات الأخرى.

يضاف إلى جملة العوامل والحلول المقدمة السابقة الذكر التحسن النسبي للوضع الأمني الذي ساعد على إيجاد فرص عمل جديدة، خاصة في المرافق الخدمية، في تبني سياسة تكثيف عنصر العمل وخاصة في المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتي تتطلب استثمارات مالية اقل مما هو عليه في المشاريع الكبيرة، والتوجه في منح فرص استثمارية لمشاريع متنوعة والبدء في العديد منها، بما في ذلك مشاريع خدمية اشترطت على المستثمر فيها ان يعتمد على العمالة الوطنية، مع اعلان فرص العمل والدرجات الوظيفية في الموازنات العامة للدولة منذ عام 2008، كل ذلك ساهم في خفض المعدل الوطني للبطالة حسب المسح الاحصائي لها في عام 2008 الى (15.34%)، ثم الى (14.8%) في عام 2011 (جدول ٤٠)، وهي متباعدة بين المحافظات: اعلاها في محافظتي "ذي قار" (19%) و"الانبار": (18%)، وادناها في محافظات "كركوك" (2%) و"نينوى" و"اربيل" (7%) لكل منهما<sup>(٢٢٢)</sup>. ومع الاقرار بعدم شمولية وجدية هذه المسوحات، فان من المؤكد هو، ان هذا الانخفاض في معدلات البطالة لا يعود الى تفعيل في سوق العمل من أنشطة وفعاليات اقتصادية بقدر ما هي زيادة كبيرة في الوظائف الحكومية خاصة الوظائف العسكرية والامنية في أجهزة الجيش والشرطة.

### ثالثاً؛ نحو خطوات جادة في معالجة مشكلة البطالة

إن تفسير عمق ظاهرة البطالة، ما بعد ٢٠٠٣، وتفاقمها في الاقتصاد العراقي يعود إلى جملة من العوامل والأسباب الرئيسية الآتية:

<sup>٢٢٢</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح شبكة معرفة العراق لسنة ٢٠١١.

١. تسريح أعداد كبيرة من منتسبي دوائر الدولة ومؤسساتها الإعلامية والعسكرية والأمنية؛
٢. تراجع الأهمية النسبية للقطاعين الصناعي والزراعي، المستوعبان سابقاً لأعداد كبيرة من الأيدي العاملة، وذلك لتردي وتراجع الإنتاج الزراعي وتوقف معظم المشاريع الإنتاجية الصناعية عن العمل؛
٣. تكلؤ برامج إعادة الأعمار وتوجيه قسم كبير من موارد المنح والمساعدات الدولية وتخصيصات الميزانيات العامة للدولة نحو نشاطات غير إنتاجية وعدم حصول تحسن ملموس على حالة البنى التحتية الأرتكازية؛
٤. قيام الكثير من الشركات العاملة في شمال ووسط العراق على استقدام العمالة الأجنبية من بلدان جنوب شرق آسيا، والأُنكى من ذلك إن بعض المشاريع السياحية في العراق او تلك التي تقوم بتقديم بعض الخدمات، كما في خدمات تنظيف المدن، قد استقدمت كذلك العمال من خارج العراق للعمل في تلك المشاريع.

ولذلك نعتقد ان مؤشرات البطالة هي أعلى بذلك وخاصة ان متطلبات سوق العمل لم تعد تتوافق وما متاح من أيدي عاملة بعد الانفتاح الاقتصادي للعراق والتوجه نحو القطاع الخاص، الذي بدء يركز في التشغيل على مهارات فنية-علمية ترتبط بالتقنيات الحديثة القائمة على تكنولوجيا المعلومات، يقابل ذلك ركود في نشاط الصناعة التحويلية في عدم قدرتها على مجابهة منافسة السلع الاجنبية في السوق المحلية، ناهيك عن تدهور امكانات القطاع الزراعي. وفي العودة الى نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة العراقية لسنة ٢٠٠٧، نرى ان نسبة العاطلين عن العمل من حملة الشهادة الاعدادية فما دون (٥٧.٩%) من مجموع العاطلين عن العمل، في حين بلغت نسبة العاطلين ممن يحملون شهادة أعلى من الاعدادية (٢٩.١%)؛ شهادة البكلوريوس (١٣.٩%) وحملة الشهادات العليا (٥.٤%)، وهو ما يعكس أزمة التعليم العالي في

العراق وعدم ملاءمته لأحتياجات سوق العمل<sup>(٢٢٣)</sup>. مما يتطلب إصلاحات على مستوى المنظومة التربوية-التعليمية لتتماشى والحاجات العصرية لأسواق العمل في العراق، في مناهجه وطرائق التدريس وإيلاء البحث العلمي الاهتمام المطلوب في تجسير علاقته مع المجتمع بمؤسساته وأنشطته المتنوعة<sup>(\*)</sup>.

ولا جدال في ان مشكلة البطالة تُعد من اكبر التحديات التنموية التي تواجه الاقتصاد العراقي، لا سيما إذا ما اخذنا بنظر الاعتبار مشكلة البطالة المقنعة في القطاعات التي لها نسبة عالية من العمالة مقابل نسبة مساهمة ضئيلة في الناتج المحلي الاجمالي، مما يتطلب إيجاد حلول سريعة وناجعة لهذه المشكلة، خاصة وان البطالة تركزت بين الشباب والباحثين عن عمل لأول مرة وما قد يترتب عن ذلك من تداعيات اجتماعية، وخاصة بين هؤلاء الذين تم تسريحهم من العمل بقرارات سياسية قائمة على دوافع سياسية ترتبط بالنظام السابق، مما يتطلب إعادة تأهيل المشاريع العامة وفسح المجال امام الاستثمار الخاص في إطار دوره المتنامي في الاقتصاد العراقي في إعادة تأهيلها وبما يضمن التشغيل للبعض وأحالة الآخرين الى التقاعد. وهذا يعني في مضمونه، حركة استثمارية نشطة في التوافق بين القطاعين العام والخاص لتحقيق النمو المرغوب. ففي جوهر الأمر، إن البطالة أو نقص التشغيل تفسر بنقص في النمو والاستثمار لاستيعاب الأعداد المتزايدة لطالبي العمل، لذا فان حل هذه المشكلة يكمن بشكل رئيسي في تحفيز النمو والاستثمار واتخاذ الإجراءات والقيام بالإصلاحات اللازمة لجعل هذا النمو مستداماً، مما يتطلب إصلاحات أخرى على مستوى السياسات السكانية ينبغي إن يتجاوز النمو الاقتصادي النمو السكاني وبما يضمن نوع من الاستقرار في توفير الوظائف للنمو السكاني المتوقع.

<sup>٢٢٣</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق 2010"، مصدر سابق، ص 62.

\* - سيتم التطرق الى هذا الموضوع في الفصل الثالث/ المبحث الثاني- الفقرة (٣)، من هذا الكتاب.

## ٢-٢-٢ التنمية البشرية: تراجع في المؤشرات وبرز ظاهرة الحرمان

يأتي الاستثمار في العنصر البشري من أولويات خطط التنمية والنهضة الحضارية في معظم المجتمعات المتطلعة الى تنمية حقيقية ذات تأثير ملموس على مسارات التنمية فيها، إذ ان القاعدة الاقتصادية المتطورة تستند الى رأس مال بشري وفكري ومعرفي. وركائز هذا الاستثمار تنطلق من التنشئة في مراحل الطفولة والتربية الاجتماعية والتعليم وأنظمة وبيئة العمل وغير ذلك من الامور ذات العلاقة بتنمية العنصر البشري. من هنا جاء إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي أعتمدته جميع الدول الأعضاء في أيلول/٢٠٠٠، والذي يعد من أهم قرارات الجمعية العامة المتحدة في أواخر القرن الماضي، بوصفه يتمثل في عدد من الالتزامات ترمي الى تحسين مصير الانسان في بداية الألفية الثالثة، على ان تبرم هذه الأهداف التزاماً بالتنمية والأمن والسلام وبالمساواة بين الجنسين والقضاء على أبعاد الفقر المتعددة، وتحقيق التنمية المستدامة.

ومما تجدر الإشارة اليه ان معظم هذه الأهداف التي حددها الإعلان عن الألفية ليست جديدة ولكنها مستمدة من توصيات المؤتمرات العالمية المنعقدة في التسعينات ومما تم إقراره من قواعد وقوانين دولية على مدى نصف القرن الماضي<sup>(\*)</sup>.

وفي العراق، فان الحديث عن التنمية البشرية لا يأخذ ابعاده الحقيقية دون معرفة أسبابها ومسبباتها نظراً لما تأخذه من أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية، لان الظروف التي مر بها العراق جعلته غير قادر على تحقيق هذه المتطلبات في التنمية البشرية، بل وحتى في المحافظة على الحدود الدنيا منها، وبما انعكس سلباً على كفاءة العنصر البشري في التنمية. وقد أصبحت التنمية البشرية في العراق تتثير المخاوف

\* بهدف رصد التقدم المحرز في مجال هذه الأهداف والغايات اجتمعت وكالات منظومة الأمم المتحدة، ومنها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالإضافة الى لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واتفقت على ما بات معروفاً بأسم "الأهداف الإنمائية للألفية" والتي هي عبارة عن مجموعة من (٨) أهداف (Goals) و (١٨) غاية (Targets) و(٤٨) مؤشراً (Indicator) ليتم العمل على تحقيقها حتى عام ٢٠١٥ على مستوى العالم.

وتدهورت وبشكل حاد مؤشرات التنمية البشرية في مجال الصحة والتعليم فضلاً عن اتساع نطاق البطالة والفقر البشري وتردي خدمات البنى التحتية، على الرغم مما يمتلك البلد من إمكانات مادية وبشرية وما يخترن فيه من ثروات.

### أولاً: تراجع في مؤشرات التنمية البشرية

حقق العراق، وبفعل خطوات جدية خلال السبعينات والثمانينات من القرن الماضي تحسن نوعي في مؤشرات التنمية البشرية، إذ عُد، وحسب تقرير لليونسكو، من افضل الدول التي تمتلك نظاماً تعليمياً في فترة ما قبل حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١، كذلك فانه حقق نسبة عالية للقادرين على القراءة والكتابة وكانت النتائج متقدمة جداً في القضاء على الأمية، في كافة انحاء العراق<sup>(٢٢٤)</sup>، إضافة الى امتلاكه لنظام صحي متطور في المدينة كما هو في الريف... لكن الظروف اللاحقة التي اجتاحت البلاد، منذ التسعينات، في احتلال الكويت وما تمخض عن ذلك من عمليات عسكرية وعدوان امريكي على العراق وما تلاها من عقوبات دولية، وخاصة الحصار الذي فرضه مجلس الامن على العراق في قراره المرقم (٦٦١) في ٧/٨/١٩٩٠، حالت دون استمرارية هذا النهج للتنمية البشرية. هذه الظروف كان لها تأثيرها المباشر على مؤشرات التنمية في العراق، من خلال عسكرة الاقتصاد الوطني وتدمير خدمات البنى التحتية الفنية منها والمجتمعية كالخدمات التعليمية والصحية والثقافية، إضافة الى ما لحق من خراب واسع في شتى مجالات الحياة الاقتصادية منها والاجتماعية.

لقد عانت مؤشرات التنمية الكثير بسبب ما تعرض اليه العراق من حروب وحصار ووضع سياسي مضطرب، إذ ان طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على المركزية والشمولية باعتماد فلسفة الحزب الواحد والتهميش الذي طال اغلب مكونات المجتمع وسلب الحريات المدنية قد أفقد القدرة المؤسساتية على التعامل مع هذه الافرازات السلبية

<sup>٢٢٤</sup> - كان العراق من الدول التي تبنت سياسة التعليم الابتدائي الإلزامي منذ عام ١٩٧٨، بحيث تم تجاوز مشاكل التسرب من التعليم الابتدائي او الالتحاق فيه عبر خطة وطنية تقوم على أساس قاعدة بيانات التعدادات العامة للسكان، انظر في ذلك: اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، مصدر سابق، ص ٤٣-٤٤.



للحرب والحصار. ونظراً لعدم قدرة الحكومة على تأمين الوظائف الحكومية وفي القطاعات الصناعية التي توقفت نتيجة الحصار، فقد تم تسريح ما يقارب ثلثي القوى العاملة مما ساهم في زيادة معدلات البطالة وما تمخض عن ذلك من مشاكل اجتماعية وتمزق الحياة العائلية نتيجة ارتفاع معدلات الجريمة، والعنف الاجتماعي، والرشوة، والانتحار، والسرقه، والتهريب، وجنوح الأحداث، وظواهر اجتماعية أخرى تعكس ولوج تصرفات سلبية اجتاحت بنية المجتمع العراقي<sup>(٢٢٥)</sup>.

ويمثل انعدام الحوافز الداخلية، في ظل نظام ما قبل ٢٠٠٣، وسيادة السياسة التسلطية وانعدام الحريات الفكرية والأكاديمية وسطوة معايير الولاء قبل الكفاءة محفزات كبرى لهجرة العقول العراقية، أيّاً كانت الصعوبات التي تواجهها. وتزايد معدل الجريمة بدرجة كبيرة، حتى سنت الحكومة أشد العقوبات لبعض المهن المحرمة اجتماعياً ودينياً وكثير من أنواع السرقات.

لقد أدى الحصار إلى نتائج مخيفة في جميع مجالات الحياة العامة الصحية والبيئية والاجتماعية والتربوية والعلمية والاقتصادية، وتعمقت مظاهر التردّي والتزلّج إلى الحد الذي أفقد المجتمع العراقي سمات المجتمع المتحضر المتماسك الذي كان عليه قبل غزو الكويت عام ١٩٩٠. والجدول رقم (٤١) يتناول مؤشرات التنمية البشرية فضلاً عن الترتيب حسب دليل التنمية، والذي يظهر فيه ان افضل قيمة لهذا الدليل حققها العراق كانت في عامي ١٩٩١ و١٩٩٢، ثم تراجع بعد ذلك ترتيب العراق ضمن هذا الدليل من المركز (٧٦) عام ١٩٩٠ إلى المركز (١٠٩) عام ١٩٩٣ ثم الى المركز (١٢٦) عام ١٩٩٨، دولياً.

<sup>٢٢٥</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، "التربية والتعليم آليات عمل في مسيرة الاصلاح الاقتصادي"، بحث في المؤتمر العلمي للمركز العراقي للدراسات الإستراتيجية "اصلاح النظام التربوي-التعليمي في العراق"، للمدة ١٧-١٩ / نيسان-٢٠٠٧، بغداد. وقد حصل البحث على جائزة المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي في مسابقة علمية عام ٢٠٠٧.

جدول رقم (٤١)

دليل التنمية البشرية في العراق ١٩٩٠-١٩٩٨

السنوات	قيمة دليل التنمية البشرية	العمر المتوقع عند الولادة	معدل معرفة القراءة والكتابة	نسبة القيد التعليم للمراحل كافة	نصيب الفرد من الناتج دولار	دليل العمر المتوقع	دليل التعليم	دليل الناتج المحلي الإجمالي	الترتيب حسب دليل التنمية البشرية
١٩٦٠	٠.٣٤٨	٤٨.٥	---	---	---	---	---	---	---
١٩٧٠	٠.٤٨٩	٥٥	٣٠	---	---	---	---	---	---
١٩٨٠	٠.٥٨١	---	---	٦٧	---	---	---	---	---
١٩٨٥	٠.٦٦١	---	---	---	---	---	---	---	---
١٩٩٠	٠.٥٨٩	٦٥	٨٩	---	---	٠.٣٧	٠.١٣	٠.٢٣	٧٦
١٩٩٢	٠.٦١٤	---	---	---	---	---	---	---	١٠٠
١٩٩٣	٠.٥٩٩	٦٦.١	٥٥.٧	٥٥	٣٤١٣	٠.٦٨	٠.٥٥	٠.٥٦	١٠٩
١٩٩٥	٠.٥٣٨	٥٨.٥	٥٨	٥٢	٣١٧٠	٠.٥٦	٠.٥٦	٠.٤٩	١٢٧
١٩٩٧	٠.٥٨٦	٦٢.٤	٥٨	٥١	٣١٩٧	٠.٦٢	٠.٥٦	٠.٥٨	١٢٥
١٩٩٨	٠.٥٨٣	٦٣.٨	٥٣.٧	٥٠	٣١٩٧	٠.٦٥	٠.٥٢	٠.٨٥	١٢٦

المصدر: الزبيدي، د. حسن لطيف، "الفقر في العراق مقارنة في منظور التنمية البشرية"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة/ع ١٤، ٢٠٠٧، ص ٧٠.

وزدادت الامور سوءاً، بعد الاحتلال الامريكي-البريطاني للعراق في نيسان ٢٠٠٣، حيث بدء العراق يواجه تراجع نوعي وكمي في التقرير الوطني لحال التنمية البشرية لعام ٢٠٠٨<sup>(٢٢٦)</sup>، كما يظهر ذلك، ايضاً، في الاحصاءات الدولية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الانمائي، عن التنمية البشرية، حيث بدت تظهر هذه الاحصاءات عن العراق بدء من عام ٢٠٠٥<sup>(٢٢٧)</sup>، والتي يمكن تشخيصها في الجوانب الرئيسية الآتية:

- لم يحقق دليل التنمية البشرية تقدماً ملموساً على مدى عقود من الزمن، بقدر ما شهد تراجع من (0.583) عام 1998 الى (0.552) عام 2005، مع تحسن

<sup>٢٢٦</sup> - وزارة التخطيط وبيت الحكمة، "العراق التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨"، نشر عام ٢٠٠٩.  
<sup>٢٢٧</sup> - برنامج الأمم المتحدة الانمائي: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥، انظر الموقع:

نسبي في عام 2011، كما جاء في تقرير التنمية البشرية العالمي (HDR) حيث جاء ترتيب العراق فيه بالمرتبة (١٣٢)<sup>(٢٢٨)</sup>، سجل هذا الدليل (0.573)، وهو يقع ضمن الدول متوسطة التنمية، كما جاء في هذا الدليل<sup>(٢٢٩)</sup>. في الوقت الذي سجلت فيه الدول المجاورة له، على الأقل، تحسن في ترتيبها ضمن سلم الدليل عام 2011، كما هو الحال مع قطر التي حققت (0.831) والسعودية (0.770) والكويت (0.760)، وإيران (0.707) والاردن (0.698)، وسوريا (0.632).

• تراجع قيمة دليل التنمية البشرية للعراق من المرتبة (126) عام 1998 الى المرتبة (132) عام 2011.

• أدى تراجع الوضع الصحي منذ تسعينات القرن الماضي الى انخفاض متوسط العمر المتوقع عند الولادة<sup>(\*)</sup> من (65) سنة عام 1987 إلى (58.2) سنة عام 2007، وهو الأدنى مقارنة مع دول الجوار التي يزيد فيها هذا المتوسط على الأقل (10) سنوات عما هو عليه في العراق، ففي الكويت بلغ هذا المتوسط (77.3) سنة و (٧٨.٣) في دولة الإمارات العربية المتحدة، و (72) سنة تقريباً في كل من السعودية والاردن<sup>(٢٣٠)</sup>. ويمثل هذا المتوسط مؤشر مهم عن الصحة العامة فهو يميل الى الارتفاع عند تطور الرعاية الصحية، كما يمكن ان ينخفض بسبب المجاعات والحروب وسوء او نقص الرعاية الصحية. ومما تجدر ملاحظته ان توقع الحياة عند الولادة للإناث يزيد عما هو عليه للذكور

<sup>٢٢٨</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢"، UNFPA، بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان، بغداد، حزيران، ٢٠١٢، ص ١٥٠.

<sup>٢٢٩</sup> - تم ترتيب دول العالم بموجب دليل التنمية البشرية الصادرة من برنامج الأمم المتحدة الانمائي الى اربعة فئات؛ تنمية بشرية مرتفعة جداً (٠.٨٨٩)، تنمية بشرية مرتفعة (٠.٧٤١)، تنمية بشرية متوسطة (٠.٦٣٠) وتنمية بشرية منخفضة (٠.٤٥٦). انظر المصدر اعلاه.

\* - متوسط العمر المتوقع عند الولادة؛ عدد السنوات التي يتوقع ان يعيشها مولود جديد على افتراض ثبات معدلات الوفاة طيلة فترة حياته.

<sup>٢٣٠</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حالة سكان العراق....، مصدر سابق، ص ٣٨.

بما يقارب من ثمانية سنوات بالنسبة للعراق<sup>(٢٣١)</sup>، في حين لا تتجاوز الزيادة المذكورة خمسة سنوات بالنسبة لبقية دول المقارنة، ويبلغ احتمال الوفاة قبل سن (٤٠) عاماً بحدود (١٠%) للعراق، وهو ما تعكسه ظروف العراق من حروب وحصار ثم احتلال اجنبي وما ترتب على ذلك من اتساع العمليات العسكرية وعدم الاستقرار السياسي والامني اثر وبشكل مباشر على تراجع الخدمات الصحية في العراق.

• لم تحقق مؤشرات الالتحاق بالمراحل الدراسية المختلفة ما كانت عليه في التسعينات: فلا يزال هناك (10.3%) من السكان خارج التعليم الابتدائي، كما ان هناك تفاوت واضح بين الذكور والإناث في الالتحاق بالتعليم الابتدائي وبين المناطق الحضرية والريفية وبين المحافظات<sup>(٢٣٢)</sup>. وإلى جانب تدهور المؤسسات التعليمية في كل المراحل وربما تدمير قسم كبير منها، بفعل العمليات الحربية فلقد برزت ايضا ظاهرة شيوع التسرب من المدارس وانخفاض مستوى التعليم، إذ هبطت معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية من (99%) عام 1980 الى (77%) عام 2006، كما هبطت معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية من (91%) عام 1985 الى (86%) عام 2000<sup>(٢٣٣)</sup> ثم ارتفعت قليلاً الى (90%) عام 2009<sup>(٢٣٤)</sup>، لأسباب عديدة أهمها الوضع الاقتصادي المتدهور وحاجة الأسر إلى عمل الأولاد لتحسين دخل الأسرة من جهة، ومن جهة أخرى عدم تحمل العديد من الأسر لنفقات إرسال جميع أولادهم إلى

٢٣١ - بقدر ما يعود ذلك الى عوامل بيولوجية (تتمتع الاناث بمقاومة اكبر للأمراض مسببات الوفاة) فانها ايضا تعكس ظروف الحرب التي مر بها العراق؛ انظر: اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، مصدر سابق، ص ٣٩.

٢٣٢ - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حالة سكان العراق...، مصدر سابق، ص ٤٠.

٢٣٣ - الهنداوي، عبد الزهرة محمد، "الفقر في العراق... الأسباب... النتائج... الحلول والمعالجات"، مجلة "الحوار"، ع ٢٥٤/ آذار ٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد، ص ٥٩.

٢٣٤ - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حالة سكان العراق...، مصدر سابق، ص ٤٤.

المدارس ولا سيما الإناث منهم<sup>(\*)</sup>. كما شهد العراق موجات متصاعدة من هجرة العقول العلمية منذ التسعينات و بأعداد كبيرة، إذ يقدر رسمياً أكثر من (23) ألف باحث وعالم وأستاذ جامعي وطبيب متخصص ومهندس مرموق تركوا العراق لغاية 2007 لينضموا إلى أكثر من (2.5) مليون آخرين يعيشون في المنافي الطوعية، نسبة كبيرة منهم من حملة الشهادات العليا<sup>(٢٣٥)</sup>. وفي الداخل، هجر العديد من المهندسين وأساتذة الجامعات خلال عامي 2006-2007 وظائفهم لممارسة الاعمال الحرفية في الشوارع أو قيادة سيارات الأجرة من أجل لقمة العيش.

- ان الطريق نحو تحقيق الاهداف الانمائية لا يزال طويلاً مما يساهم في صعوبة تحقيق الاهداف المحددة عالمياً للعام 2015، لا سيما فيما يتعلق بمؤشرات السكن وخدمات الكهرباء والماء وسوء تغذية الأطفال ومؤشرات الحرمان الاخرى، والتي سيتم تحليلها في الفقرة التالية.

### ثانياً: الفقر وتدني مستوى المعيشة

يُمثل الفقر المعنى النقيض للتنمية البشرية، أي الحرمان من اكتساب القدرات البشرية ومن ثم توظيفها بكفاءة، وهو الحالة التي لا يستطيع فيها الانسان الوصول الى اشباع حاجاته الغذائية لتأمين عدد معين من السرعات الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته عند حدود معينة. ويعد الدخل وسيلة مهمة للتنمية البشرية ولكنه ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك<sup>(٢٣٦)</sup>، وعليه فان نوعية النمو وليس كميته وحدها هي الحاسمة في تحقيق الرفاه الإنساني<sup>(٢٣٧)</sup>. وقد تعمق تردي الجانب الاقتصادي في العراق بعد

\* - في ٢٠١٢/٥/٣ ظهر تصريح من لجنة التربية النيابية في مجلس النواب العراقي بان هناك ما يقارب

الـ(١٠٠) الف تلميذ يتسربون من المدارس الابتدائية في العام الدراسي ٢٠١١-٢٠١٢.

<sup>٢٣٥</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حالة سكان العراق...، مصدر سابق، ص ٢٦.

<sup>٢٣٦</sup> - برنامج الامم المتحدة الانمائي، المكتب الاقليمي للدول العربية، " تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢"، ص ١٤.

<sup>٢٣٧</sup> - المصدر اعلاه، ص ١٥.

الحروب المتتالية التي جلبت الدمار للبنية التحتية وتدهور الناتج المحلي الإجمالي وشيوع البطالة وارتفاع معدلات التضخم، وهذا الأمر جعل شبح الفقر يضع بصمته على جميع مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية نتيجة انضمام ما يقارب الـ (٧١%) من السكان إلى دائرة الفقراء حسب تقديرات منظمة الغذاء والزراعة الدولية بحلول عام ٢٠٠٤ (٢٣٨).

ومنذ عام ٢٠٠٧، سعى العراق الى تحليل ظاهرة الفقر الوطني<sup>(٢٣٩)</sup> باعتماد طريقة "كلفة الحاجات الاساسية-الغذائية وغير الغذائية" (Cost of Basic Needs-CBN) لاستخراج "خط الفقر الوطني"، من خلال احتساب كلفة السعرات الحرارية الضرورية لإدامة صحة الفرد العراقي. وتم احتساب خط الفقر كالاتي<sup>(٢٤٠)</sup>:

كلفة خط فقر الغذاء = عدد السعرات الحرارية اللازمة x كلفة السعرة الحرارية الواحدة

٢٣٣٧ سعرة x ٠.٤٨٢ دينار x ٣٠ يوم = ٣٤٢٥٠ دينار/فرد/شهر

حيث تم اعتماد عدد السعرات الحرارية اللازمة (٢٣٣٧ سعرة) مع الأخذ بنظر الاعتبار العمر والجنس والوزن. وقدرت كلفة السعرة الواحدة لمتوسط انفاق الفرد الحقيقي بـ (٠.٤٨٢) دينار.

أما خط فقر السلع والخدمات غير الغذائية فقدر بـ ٤٢٦٤٦ دينار للفرد الواحد شهرياً<sup>(٢٤١)</sup>.

<sup>٢٣٨</sup> - البدري، فاتن فاروق، "أساليب الإحصاء الاقتصادي..."، مصدر سابق، ص ٢٦٥.

<sup>٢٣٩</sup> - طيلة العام ٢٠٠٧، قامت وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء وبدعم من البنك الدولي بتنفيذ واحد من اهم المسوحات الميدانية في العراق، سمي بالمسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق بهدف توفير البيانات الاساسية المطلوبة للظروف المعيشية والصحة والتعليم لـ (١٨) ألف أسرة ضمت حوالي (١٢٧) ألف شخص. ساعدت هذه البيانات في وضع اول وثيقة وطنية لمواجهة الفقر في العراق، سميت بـ "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٤. أنظر؛ الهنداوي، عبد الزهرة محمد، "الفقر في العراق...مصدر سابق، ص ٥٣.

<sup>٢٤٠</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "تقدير خط الفقر وملامح الفقر في العراق"، بغداد، آذار ٢٠٠٩.

<sup>٢٤١</sup> - المصدر اعلاه.

اذن خط الفقر = كلفة تغطية الحاجات الغذائية الأساسية + كلفة تغطية الحاجات الأساسية غير الغذائية:

$$٤٢٦٤٦ + ٣٤٢٥٠ = ٧٦٨٩٦ \text{ دينار/ فرد/ شهر (بناء على اسعار ٢٠٠٧).}$$

وقد بلغت نسبة الفقر (٢٢.٩%) من سكان العراق، اي حوالي (٦.٩) مليون من العراقيين يقعون تحت خط الفقر<sup>(٢٤٢)</sup>.

وهناك تباين مكاني في نسبة الفقر بين المحافظات العراقية كما هو بين الريف والحضر: الريف اكثر فقراً من الحضر، كون معظم سكان الريف يعتمدون على الزراعة، سواء في النمط التقليدي السائد في وسائل الانتاج وادواته او في التأثر بعوامل الجفاف وقلة منسوبي دجلة والفرات وكذلك تجفيف الاهوار مما اثر على المردود الاقتصادي للانتاج الزراعي، وبما انعكس على ارتفاع نسبة الفقر في الريف الى (٣٩.٣%) مقابل نسبة الفقر في الحضر (١٦.١%)<sup>(٢٤٣)</sup>.

هذا التفاوت قد يعود أيضاً الى:

١. انخفاض عائد العمل للعاملين في الريف نتيجة الى انخفاض الانتاجية<sup>(٢٤٤)</sup>.
٢. ارتفاع معدل الخصوبة في الريف حيث يبلغ معدل النمو السكاني في الريف (٣.٥%) إزاء (٢.٧%) في الحضر<sup>(٢٤٥)</sup>.

<sup>٢٤٢</sup> - ان السعرات الحرارية التي توفرها البطاقة التموينية (٩٩٠) سعة حرارية للفرد في اليوم (عام ١٩٩٣)، وهي مع المواد الغذائية المشتراة من السوق تعادل (٢٠٧٥) سعة حرارية ، وهو يعادل ٧٧% من السعرات الحرارية الموصى بها من معهد التغذية الوطني (جمعية الاقتصاديين العراقيين، تقرير التنمية البشرية ١٩٩٥، بغداد، ١٩٩٦). ان هذه النسبة في السعرات الحرارية يؤدي الى نقص الوزن لدى الأطفال والكبار ويؤثر في بنيتهم والصحة العامة لهم وفي نشاطهم وقدراتهم في العمل والانتاج باعتبارهم العنصر البشري المؤثر في التنمية البشرية.

<sup>٢٤٣</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق" بغداد، ٢٠٠٩.

<sup>٢٤٤</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حالة سكان العراق...، مصدر سابق، ص ٤٠.

<sup>٢٤٥</sup> - وزارة التخطيط، "خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، مصدر سابق، ص ١٦٧.

٣. الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للريف، وهنا يؤكد احد الباحثين إن الفقر في العراق هو فقر اسري متسقاً في ذلك مع تركيبة المجتمع وبنيته ومنظومة القيم والتقاليد السائدة فيه<sup>(٢٤٦)</sup>.

٤. ارتفاع معدل الاعالة الاقتصادية (عدد افراد الاسرة/عدد العاملين فيها) حيث معدل عدد افراد الاسرة يتراوح: في الاسرة الفقيرة (٥.١) فرد بينما في الاسر الغنية (٢.٣) فرد<sup>(٢٤٧)</sup>.

و يظهر التفاوت واضحاً في نسبة الفقر بين المحافظات، حيث جاءت محافظات المثنى وبابل وصلاح الدين بأعلى نسب للفقر في العراق: (٤٩%)، (٤١%)، (٤٠%) على التوالي، في حين سجلت محافظات اقليم كردستان أوطأها: اربيل وسليمانية (٣%) لكل منهما ودهوك (٩%)، بينما جاءت محافظات كربلاء وواسط والقادسية بنسب (٣٧-٣٥%)<sup>(٢٤٨)</sup>. هذا التباين في نسبة الفقر بين المحافظات انما يعود في القسم الاعظم منه الى تفاوت مسيرة الاداء التنموي فيما بينها طيلة السنوات السابقة، بحيث اتاحت للبعض منها فرص زيادة في عدد الداخلين الى سوق العمل، كما في محافظات اقليم كردستان، بالمقابل انخفاض في فرص توفير العمل وتدنيتها بسبب انعدام الامن والاستقرار او تسريح العديد من الموظفين ومنتهبي جهاز الامن والداخلية والدفاع بعد عام ٢٠٠٣، في معظم المحافظات العراقية، التي ما زالت تعاني من هذه المشكلة، كما تشير الى ذلك البيانات المتوفرة في عام ٢٠١٢. في هذه السنة تم تقدير خط الفقر بـ(٨٦٢٢٥) دينار، ارتفعت على اساسه نسبة الفقر الى (٢٥%) من عدد السكان وبما يعادل (٨) مليون نسمة<sup>(٢٤٩)</sup> حسب تقديرات عدد السكان البالغة (٣٢.٣٦١) مليون

<sup>٢٤٦</sup> - الزبيدي، حسن لطيف، "الفقر في العراق مقارنة في منظور التنمية البشرية"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع ١٤٤/٢٠٠٧، ص ٨٠.

<sup>٢٤٧</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق"، بغداد، ٢٠٠٩.

<sup>٢٤٨</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، "تقدير خط الفقر وملاح الفقر في العراق"، مصدر سابق.

<sup>٢٤٩</sup> - البصري، د. كمال، "الدعم الحكومي غير المرتبط بجوافز وأهداف يخلق مجتمعاً اتكالياً ومترهلاً"، مقالة

منشورة في جريدة الصباح - <http://www.faceiraq.com>



نسمة لعام ٢٠١٢، اي هناك زيادة في نسبة الفقر في العراق بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٢، ومما انعكس سلباً على المستوى المعاشي للمواطن العراقي ودرجة الحرمان التي يعاني منها في النقص الحاصل في الكثير، إن لم يكن جميع، الخدمات الاساسية ذات المساس المباشر بالحياة الحضرية المعاصرة.

### ثالثاً: ظاهرة الحرمان ومستوى الكفاف الذي تحققه البطاقة التموينية

يتباين مقدار الإشباع المتحقق في ميادين مستوى المعيشة في العراق اثر عوامل اقتصادية وإجتماعية وسياسية وعوامل أخرى يرتبط بعضها بظروف تاريخية في حين يرتبط البعض الآخر بالظروف غير الاعتيادية التي يمر بها العراق في الوقت الحاضر. ورغم التحسن النسبي في دخول الافراد، بعد عام ٢٠٠٣، لا زالت نسبة عالية من المواطنين يعانون من الفقر بسبب التحديات الاقتصادية التي تقف عائقاً امام حل مشكلة البطالة والفقر وتدني مستوى المعيشة لشرائح واسعة من المجتمع. ان اتساع ظاهرة البطالة في المجتمع العراقي بفعل حالة التلكؤ في تنفيذ السياسات الاقتصادية بعد عام ٢٠٠٣، لاسباب قد يكون في مقدمتها الظروف السياسية غير المستقرة في البلاد، والتي يتخللها وضع أمني متذبذب لا يمنح الطمأنينة لعملية الاستثمار، انعكس على انتشار البطالة بين السكان في سن العمل، وبالتالي انتشار الفقر، الذي يشمل ما لا يقل عن (٦٠%) من السكان المعتمدين على "البطاقة التموينية" ( Food Rationing) التي تجهزها الحكومة للمواطنين من السلع الأساسية (الطحين والرز والزيت والسكر.. الخ) بأسعار مدعومة من الحكومة (\*).

ورغم زيادة الرواتب والأجور، بعد عام ٢٠٠٥، فان ذلك لم ينهي أو على الأقل لم يخفف من مشكلة الفقر في أوساط الموظفين والمتقاعدين، علما ان النسبة الكبرى من هذه الزيادة كانت وما تزال من عوائد النفط<sup>(٢٥)</sup>، حيث بلغ عدد المشمولين بشبكة

\*- تبنت الحكومة العراقية هذا النظام الغذائي لمجابهة ظروف الحصار المفروض على العراق منذ عام ١٩٩٠، ولم يتوقف العمل به لحد الآن.

<sup>٢٥</sup> - الدعوي، هدى زوير، "البطالة في العراق... الواقع والانعكاسات"، مصدر سابق، ص ٤١.

الحماية الجديدة "مليون عائلة" وإذا افترضنا أن متوسط حجم العائلة الواحدة (٥) أفراد أذن هناك (٥) مليون فرد فقير باعتماد هذا المعيار<sup>(٢٥١)</sup>، وهذا مربك للمصالح الاقتصادية للوطن، لاسيما وان هذه البطاقة يكتنفها الكثير من التخبط في التجهيز ومداخلات الفساد الإداري والمالي والذي ينعكس ليس فقط على نوعية المواد المجهزة للمواطن من هذه البطاقة، وانما ايضا من حالة التذبذب في الكمية والتغير في المواد والتباعد الزمني للفترات التي يتم تجهيز المواطن فيها، وعدم أنتظامها.

أن ضرورة استمرارية العمل بنظام البطاقة التموينية<sup>(\*)</sup>، التي تضمن من الناحية النظرية ما لا يقل عن (٢٢٠٠) سعة حرارية يوميا للشخص الواحد<sup>(٢٥٢)</sup>، هناك انتشار للحرمان الغذائي في العراق حيث يعاني (٧%) من السكان من سوء التغذية وبما يعادل (٢.١) مليون نسمة، وتتركز بشكل أكبر في محافظات ديالى، وبابل، والبصرة، وصلاح الدين، وكربلاء، والموثلي، حيث تتراوح نسبة غير الأمنيين غذائياً بين (٧ - ٥١ %) من سكان هذه المحافظات لسنة ٢٠٠٧<sup>(٢٥٣)</sup>. ويعود ذلك إلى تراجع مستوى الأداء بنظام توزيع المواد التموينية بسبب أحداث العنف وعدم الاستقرار الأمني منذ عام ٢٠٠٥.

<sup>٢٥١</sup> - جريدة الصباح اليومية، الملحق الاقتصادي، في ٢٠/٥/٢٠٠٧

\* - هناك دعوات راهنة لالغاء هذا النظام لما يشكله من عبء مالي على ميزانية الدولة او إصلاحه ليشمل الفقراء فقط، انسجاما مع التوجه الاقتصادي ما بعد ٢٠٠٣ واتفاقيات صندوق النقد الدولي في تخفيض الدعم الحكومي ومغادرة الحكومة للتدخل في الشؤون الاقتصادية. وقد تحقق ذلك فعلاً في اجتماع مجلس الوزراء في ٦/١١/٢٠١٢ على الغاء العمل بالبطاقة التموينية واعتباراً من آذار/٢٠١٣، وقد جوبه هذا القرار بتصريحات معارضة من رئيس مجلس النواب العراقي، حيث من المتوقع ان يتم طرح هذا الموضوع في اجتماعات لاحقة للمجلس، والعديد من منظمات المجتمع المدني، اضافة الى ظهور العديد من المظاهرات الجماهيرية المطالبة بالغاء هذا القرار. ونعتقد ان الحكومة ستعرض الى ضغط جماهيري كبير خلال الايام القادمة، للتراجع عن قرارها.

<sup>٢٥٢</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، مصدر سابق، ص ٤٠.

<sup>٢٥٣</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "دراسة عن الحرمان الغذائي في العراق"، ٢٠٠٧.

ان اهمية البطاقة التموينية تتجلى إذا ما علمنا ان نسبة الإنفاق على الغذاء تتراوح بين (٣٥-٥٠%) من أنفاق غالبية الأسر العراقية<sup>(٢٥٤)</sup>، يصُرف (٨٠%) منه على المواد الغذائية من السوق التجارية، أما الـ (٢٠%) المتبقية فتمثل القيمة الأسمية لمواد نظام البطاقة التموينية<sup>(٢٥٥)</sup>.

ان وجود البطاقة التموينية المتوفرة، حالياً، ولكل العراقيين، تشكل خط الحماية الأساس الذي يحول دون حدوث المجاعة، وخاصة خارج القطاع الحكومي، حيث تبدو مظاهر الفقر أكثر وضوحاً من خلال انتشار ظاهرة المتسولين أو العاملين في أعمال هامشية يمارسون أعمال ترد عليهم مدخولات ضئيلة مثل شراء وبيع المواد المستعملة أو مواد سريعة التداول على قارعة الطريق، إضافة إلى ما يترتب على هذه الأعمال من سلوك اجتماعي وانحرافات تشكل ظاهرة خطيرة في المجتمع العراقي لهذه الفئة من الشباب. إضافة إلى ذلك كله أفواج العاطلين من خريجي المعاهد والكلديات الذين لا يجدون فرص للعمل منذ التسعينات، زادت وتائره بعد الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣، وضعف أداء الاقتصاد العراقي في قطاعاته المختلفة.

وفي دراسة لوزارة التخطيط العراقية حول حالات الحرمان للأسر تم تصنيف مستوى المعيشة الى خمسة ميادين رئيسية، كما موضحة في الجدول رقم (٤٢)، وعند مقارنة مستوى المعيشة خلال المدة (٢٠٠٤-٢٠٠٧) يتضح ان نسبة الأسر المحرومة لم تتغير بشكل محسوس بالنسبة لمستوى المعيشة العام، وكذلك بالنسبة لكل من ميدان التعليم وميدان الوضع الإقتصادي للأسرة. إلا أن نسبة الأسر المحرومة ارتفعت بالنسبة لميدان الصحة من (٢٦%) سنة ٢٠٠٤ الى (٣٤%) سنة ٢٠٠٧. كما ارتفعت نسبة الأسر المحرومة في ميدان البنى التحتية من (٤٣%) سنة ٢٠٠٤ الى (٤٨%) سنة ٢٠٠٧. وبالمقابل انخفضت نسبة الأسر المحرومة في ميدان المسكن من (٣٠%) سنة ٢٠٠٤ الى (٢٤%) سنة ٢٠٠٧.

<sup>٢٥٤</sup> - العراق، د. مهدي، "اتجاهات التغير في نمط الاستهلاك العائلي في العراق"، وزارة التخطيط، بغداد، ٢٠٠٧.

<sup>٢٥٥</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، دراسة عن الحرمان...مصدر سابق.

ويرجع إرتفاع نسب الحرمان في ميدان البنى التحتية إلى عاملين رئيسيين: ظروف الحصار الإقتصادي قبل الاحتلال الاجنبي عام ٢٠٠٣ والظروف غير الطبيعية اللاحقة له، حيث واجهت مشاريع الماء والكهرباء والصرف الصحي والطرق ومشاريع البنى التحتية الأخرى قبل عام ٢٠٠٣ التدمير من جراء العمليات العسكرية ونقص الصيانة وعدم التوسع لمواكبة الزيادة السكانية بسبب الحروب والحصار الإقتصادي من جهة. ومن جهة أخرى، ساهمت عمليات التخريب والفساد الإداري والإهمال بعد عام ٢٠٠٣ وكذلك ما رافق الاحتلال الاجنبي من تدمير واستمرار في تدني قدرة هذه المشاريع على توفير الخدمات الأساسية ذات الصلة بها. ويتصف ميدان البنى التحتية في أن الدولة تحتكره بشكل كامل تقريباً ومسؤوليتها المباشرة في توفير معظم مستلزمات إشباع الحاجات الأساسية ضمنه، نظراً لضخامة ما تتطلبه مشاريع البنى التحتية من استثمارات وإدارة وتنسيق على المستوى الوطني. وباستثناء توفير الطاقة الكهربائية وخدمات الهاتف، لم يساهم القطاع الخاص والقطاع الأجنبي بشكل محسوس في إشباع الخدمات الأساسية.

جدول رقم (٤٢)  
ميادين دليل مستوى المعيشة المقارن ٢٠٠٧-٢٠٠٤

الميدان	الأسر (%)	
	2007	2004
التربية والتعليم	28.5	28.9
الصحة	34.0	25.7
البنى التحتية	47.9	42.9
المسكن	24.4	29.8
الوضع الإقتصادي للأسرة	39.3	40.9
الدليل العام لمستوى المعيشة	27.8	27.7

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، "نتائج مسح مستويات المعيشة في العراق"، ٢٠٠٧.

وبالنسبة لميدان الوضع الإقتصادي، فان ظروف العراق بعد عام ٢٠٠٣، تميزت بظروف غير طبيعية انعكست بشكل سلبي على توفر فرص العمل وعلى قدرة الأفراد على الاستفادة من هذه الفرص، اما لعدم الرغبة في كون معظمها ذات طابع عسكري -

امني او لكونها تتعلق بالخدمات البلدية من جهة، ومن جهة اخرى فان هناك الكثير من فرص العمل التي تتطلب مهارات معينة ذات طابع فني لم تنتهياً لها الايدي العاملة العراقية (البطالة الهيكلية او الفنية) وخاصة بعد عام ٢٠٠٨، نتيجة الانفتاح الاقتصادي للعراق على النقانة الحديثة.

وفي ميدان التربية والتعليم فإن المؤشر الأعلى نسبة في الحرمان هو مؤشر المستوى التعليمي للبالغين حيث تعاني أكثر من نصف الأسر من الحرمان فيه. ونظراً إلى ان هذا المؤشر يعكس رصيد ما تراكم من جهود تعليمية على مدى عقود عديدة، فانه يؤشر إرتفاع نسبة الحرمان فيه إلى ما واجهه قطاع التربية و التعليم من قصور وخاصة منذ ثمانينات القرن الماضي إثر استنزاف الموارد في الحروب وفي مجالات لا تخدم التنمية البشرية.

وتتباين نسبة الحرمان بين المحافظات، حيث تحتل محافظة ميسان اعلى النسب وإن أقل المحافظات حرماناً هي الانبار وبغداد وكركوك والبصرة ومحافظات اقليم كردستان حيث لا تتجاوز نسبة السكان المحرومين في أي منها عن (٣٠%) من سكانها، في حين إن أعلى المحافظات حرماناً هي محافظات ميسان والمثنى والقادسية وذو قار حيث تتراوح نسبة السكان المحرومين فيها ما بين (٤٨%) و(٥٦%) من سكان المحافظة<sup>(٢٥٦)</sup>.

ويظهر تباين مستويات الحرمان بين الريف والحضر، خاصة، في ميادين التعليم والبنى التحتية والمسكن، حيث أن نسبة الأسر المحرومة فيها ضمن المناطق الريفية تزيد عن ضعف النسبة المقابلة في المناطق الحضرية، وخاصة في ميدان البنى التحتية لتبلغ (٩٣%) في الريف مقارنة بـ (٣٨%) في الحضر. وجدير بالملاحظة ان التباين اشد ما بين الحضر والريف فيما يخص مستوى المعيشة بشكل عام مما هو عليه على مستوى الميادين المنفردة. أن الحرمان ليس أكثر انتشاراً في الريف مما هو عليه في

<sup>٢٥٦</sup> - وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، "نتائج مسح مستويات المعيشة في العراق"، ٢٠٠٧.

الحضر فحسب وإنما هو أكثر عمقاً، أيضاً، إذ يبلغ متوسط قيمة دليل مستوى المعيشة للأسر المحرومة (٠.٥٨) في الريف مقارنة بـ (٠.٢٩) في الحضر<sup>(٢٥٧)</sup>. ويستدل من هذه المعطيات ان الحرمان في العراق لا يرتبط ارتباطاً شديداً بفق الدخل فقط وإنما بعوامل أخرى تدفع الأسر إلى خاانة الحرمان رغم تمتعها بدخول ترفعها إلى ما فوق فقر الدخل، ترتبط وبشكل اساسي بما تحصل او يتوفر للأسر العراقية من خدمات متنوعة في الصحة والتعليم والسكن بالاضافة الى الخدمات التحتية من ماء ومجاري وخدمات الطاقة الكهربائية، تضمن لها حياة حرة كريمة. كل ذلك انعكس في انخفاض مستوى المعيشة، دون خط الفقر لما يقارب الـ (٢٣%) من سكان العراق<sup>(٢٥٨)</sup>، وتزداد هذه النسبة في المدن والقصبات في أطراف المدن الكبرى وبالذات في المناطق العشوائية في أطراف المدن الكبرى، وبالذات بغداد. كل ذلك انعكس على تدني مستوى المعيشة إذا ما اخذنا بالحسبان حالة الركود، إن لم تكن حالة التقهقر، لمعظم مرافق الاقتصاد الوطني من خدمات الماء والمجاري والكهرباء وتوفير الطرق وغيرها من خدمات البنى الارتكازية، علاوة على نقص الاحتياجات الأساسية من الرعاية الصحية والتعليم والسكن الملائم وبما يعكس حالة الحرمان التي تعاني منها معظم الأسر العراقية<sup>(\*)</sup>.

<sup>٢٥٧</sup> - المصدر اعلاه.

<sup>٢٥٨</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني ٢٠١٢"، مصدر سابق، ص ١٥١.

\* - لقد تجلى هذا الحرمان وانخفاض مستوى المعيشة في ملامح ميدانية لاسر عراقية متنوعة تم المعايشة معها ضمن برنامج تلفزيوني على "قناة السومرية الفضائية" من خلال برنامج اسبوعي "الهوا لك" يوم الخميس ٢٠١٢/٥/٣٠، الساعة ٢٣. وقد تضمن هذا البرنامج عرض لشرطة تلفزيونية ولقاءات واتصالات على الهواء مباشرة تحدثت فيه الكثير من الاسر والافراد عن حالات الحرمان لكثير من الحاجات الاساسية في الحياة، وبالذات الماء الصالح للشرب وتكدس النفايات والقاذورات والمياه الآسنة في الازقة والشوارع الترابية غير المبلطة بالاضافة الى القصور والعجز في خدمات التربية والتعليم والخدمات الصحية، وكل ذلك موثق بالصوت والافلام التلفزيونية المباشرة.

## ٢-٣ السلوك الاقتصادي للفرد العراقي بين ضعف المواطنة وتبذير الموارد العامة

ان اعتماد الصراحة في البحث المتعلق بنواقص الشخصية العراقية وتسلط الضوء على الاعتلالات النفسية والسلوكية هو موضوع يحمل في ثناياه مخاطر "سوء التفسير" حيث يمكن ان يفهمها البعض بانها وسيلة للهدم والتخريب وتجريم المجتمع من خلال نشر العيوب الضارة بسمعة المجتمع العراقي وتقاليد وراثته. ويحدد الباحث ان هدف الكتاب علمي يسعى الى تشخيص السلوك الاقتصادي النابع من البنية النفسية والاجتماعية للفرد والمجتمع وان الاحكام والاراء والتوصيات الواردة انما تعني المعدل العام لمجموع المجتمع.

ان نفسية وسلوكية المواطن العراقي لم تكن وليدة مرحلة زمنية معينة، وانما هي نتاج تعاقب تاريخي مر بها الفرد العراقي من عدم استقرار سياسي جسدت انماط من السلوك والتصرف تجاه الحاكم وكأنه المنافس والسارق لحقوقه ومتطلبات حياته، بحيث انعكست في تجاذبات وولاءات غير مستقرة تجاه السلطة. ان المسار السياسي في العراق كان قائم على التسلط والانفرادية في الحكم، فالعراقي لم يستنشق الهواء الطلق الذي يستنشقه الغربيون بل عاش اكثر حياته تحت وطأة الجلاذ الباطش، فمنذ العصر العباسي وحتى اليوم تعرضت بغداد الى احدى وعشرين مرة من السقوط والاحتلال وفي كل مرة يتم فيها احتلال المدينة يتم اسقاط السلطة السياسية واقامة سلطة جديدة على انقاضها، تلتحق بها اعداد كبيرة من البشر من المصفقين والمادحين والشعراء والكتاب والمتقنين والجلادين والانتهازيين الذين يتسابقون على الولاء والمنافع والنهب للسلطة الجديدة.

## ٢-٣-١ المواطن والسلطة السياسية

في عصرنا الراهن اجتاحت العراق تقلبات سياسية متلاحقة كان هدفها استلام السلطة في صراعات دموية متلاحقة لم يشعر فيها المواطن بالاستقرار والتفاعل مع معطيات اقتصادية ذات مردود ايجابي في حياته، كانت اهم مؤشرات انتشار ظاهرة الفقر والحالة المعيشية غير المستقرة في المجتمع العراقي والتي انسحبت سلباً على بناء شخصية الفرد العراقي في الانكفاء على الذات والابتعاد عن التعامل مع السلطة كأداة في تحقيق

التنمية بقدر ما هي أداة لتحقيق المصالح الحزبية الضيقة<sup>(٢٥٩)</sup>. ثم كان التعنت السلطوي والانفرادية في الحكم لاشباع رغبة الشهرة والتسلط في شن الحروب على إيران والكويت في الثمانينات والتسعينات وما ترتب عليها من طمس لمعالم الشخصية العراقية وخلق بيئة لنمو واستفحال ازدواج الشخصية في تعامل الفرد العراقي بين المصلحة الخاصة والمنافع العامة.

ان هذا التراكم في الاخفاق لتجارب التنمية وجسامة الموارد المالية التي تم انفاقها تحت شعارات رنانة من البناء التنموي للعراق لم يتلمس المواطن منها اي نتائج ملموسة بقدر ما عاش حالات من الحرمان والضياع للفرص التنموية التي سخرت لاغراض سياسية تخدم الفئة الحاكمة ومجموعة المنتفعين منها، منذ عام ١٩٥٨. هذا التراكم افرز انماط في الشخصية العراقية تتسم بعدم الثقة بالحاكم وبالتالي التعامل معه كخصم مغتصب لحقوق المواطن، مما يعطي هذا الاخير البحث عن الفرص في الحصول على المكاسب الذاتية حتى وان كانت على حساب المصلحة العامة، مما ولد سلوكيات في البعد الاقتصادي قائمة على الاتكالية في اغتنام الفرصة لتحقيق المزيد من المكاسب المادية دون مراعاة لمصلحة الآخرين في انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي في معظم مؤسسات الدولة العراقية اضافة الى عدم احترام الملكية العامة (المال العام) في التبذير والاسراف<sup>(\*)</sup>، بما في ذلك عدم الاهتمام بنظافة البيئة واحترام الزمن حتى في الوظيفة العامة مادام الامر يتعلق بالسلطة.

## ٢-٣-٢ المواطن؛ ازدواجية في السلوك وتبذير في الموارد العامة

لتسليط الضوء على جزئية بسيطة جداً من التبذير يمكن ان نتصور العديد من المؤشرات عن مدى الضرر الذي يلحقه التبذير بالاقتصاد العام للبلاد، فمثلاً هناك

<sup>٢٥٩</sup> - "المواطنة لدى طلبة الجامعة"، مجلة العلوم الإنسانية/ جامعة بابل، م١٨، ع ١/ ٢٠١٠.  
\* الإسراف عكس التدبير وهو تجاوز الحدود، أي الإفراط في إنفاق أي نعمة من النعم في غير وجهها الصحيح، فكل شخص، وفي أي جانب من جوانب الحياة، لديه حد أدنى من الإنفاق، هو التقدير والشح، وهناك حد أعلى يبدأ عنده الإسراف، والخط الفاصل بينهما هو المساحة الطبيعية للإنفاق أي العقلانية في الانفاق. { وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا } [الفرقان: ٦٧].



تبذير بالماء، وكأنه سلوك يومي للأسرة العراقية، حيث تسقى الحدائق بالماء الصافي وتغسل السيارات به ويترك الماء يجري على المبردات والمولدات بشكل مستمر وفي الشوارع. و من السلوكيات التي تعود عليها العراقيين ايضاً، عادات التبذير في الاكل اليومي على مستوى الأسر وعند القيام بأعداد الولائم في المناسبات المختلفة، وهذا كله هدر له كلف باهضة وتبذير في موارد البلد. فإذا علمنا، مثلاً، ان هناك اربعة ملايين اسرة عراقية تقريباً، كل اسرة اذا بذرت نصف صمونة يومياً كمعدل، وهذا على أقل ما يمكن تقديره من تبذير في الأسرة العراقية، فسيكون لدينا أكثر من مليوني صمونة او رغيف خبز تذهب الى النفايات، فاذا عرفنا ان كيلو الطحين ينتج عشرة صمونات فيعني هذا ان لدينا تبذير في الخبز مقداره (٢٠٠) الف كغم من الطحين، اي (٢٠٠) طن في اليوم الواحد، واذا ضربنا ٢٠٠ طن X ٣٦٠ يوم = ٧٢٠٠٠ طن من الطحين في السنة الواحدة، واذا كان سعر الطن الواحد بحدود (٧٥٠) الف دينار فيكون مقدار التبذير بحدود (٥٤) مليار دينار سنوياً، اليس بهذا المبلغ نستطيع ان نبني فيه أكثر من (٤٠) مدرسة، ولنا ان نستنتج من هذا المثال آثار التبذير على الاقتصاد العراقي.

ان هذا الاسراف او التبذير يقابله ميزة القدرة في التباهي بتقديم النصائح، فالفرد العراقي اكثر من غيره هياماً بالمثل العليا ودعوة اليها في خطابه وكتابه ولكنه في نفس الوقت من اكثر الناس انحرافاً عن هذه المثل في واقع حياته، ف "العراقي من اكثر الناس حباً في التغني بالوطن و خدمة العلم بينما هو في الواقع مستعد للتخلص من خدمة العلم إذا آن الاوان" (٢٦٠)، وهذا ما حدث فعلاً بعد عام ٢٠٠٣ عندما تم تعليق الخدمة العسكرية الالزامية. كما نلاحظ ايضاً، سيادة ظاهرة الازدواجية في السلوك والتصرف في رمي المخلفات وعدم الالتزام في قواعد المرور وهو يقود أفخر السيارات في شوارع المدينة العراقية، كما في رمي علب السكائر وعلب المشروبات الغازية من نوافذ السيارات في الطرق العامة وعادات رمي النفايات من على أسجة البيوت خاصة اذا كانت هناك قطعة ارض فارغة مجاورة، بل ترى المارة يرمون اي نفايات لديهم في

٢٦٠ - الوردي، د. علي، "دراسة في طبيعة المجتمع العراقي، محاولة تمهيدية لدراسة المجتمع العربي الأكبر في ضوء علم الاجتماع الحديث"، مطبعة العاني، بغداد ١٩٦٥، ص ٣٦٠.

اي مكان، بينما يُظهر العكس في السلوك والتصرف عندما يكون خارج العراق. كما اتخذ المواطن العراقي تدريجياً، صفة الانتكالية على الدولة في توفير كل شيء له من الوظيفة والخدمة والحماية وبما انعكس على قتل حالة الابداع وسيادة ظاهرة التذمر والتشكي، والنأي بنفسه عن الاخطاء حتى يبدو وكأن الكل ينتقد غيره والكل ينسب خراب الوطن الى الآخرين ناسياً انه هو مساهم في هذا الخراب العام قليلاً او كثيراً. والغريب ان موظفي الحكومة انفسهم ينتقدون الحكومة وكأن الحكومة مؤلفة من غيرهم، وكل فرد من الناس ينتقد الناس كأنه ليس من الناس. كما انه لا يبدي الحرص المطلوب في المحافظة على الممتلكات العامة حتى في المتنزهات التي وجدت لخدمته، علاوة على اللامبالاة في الصيانة والمحافظة على ما يقوم به اساساً من اعمال عامة، ان لم يكن هناك تخريب متعمد كما في ارصعة الكثير من الطرق او نظافة فتحات المجاري او سرقة الكثير من اغطية المجاري (المنهولات) كما سادت في مرحلة زمنية معينة، وخاصة في تلك الظواهر السلبية المؤثرة التي ظهرت وبوضوح بعد تغير النظام السياسي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣.

بعد هذا التاريخ، وفي غفلة من الزمن، حدث ما لم يكن متوقعاً في ظاهرة ملفتة للنظر تعكس ثانيا الشخصية العراقية في موقفها من الحاكم والسلطة، إذ اجتاحت عمليات من السلب والنهب واسعة النطاق في بغداد وبعض المدن الأخرى، وقد نقلت هذه العمليات للعالم كله عبر شاشات التلفاز، بعد ان اكتفت قوات الاحتلال الغازية من الجيش الأمريكي بحماية مباني وزارتي النفط والداخلية فقط ومن ضمنها المخابرات العراقية، وبقية المؤسسات الأخرى كالمصارف، بما في ذلك البنك المركزي العراقي، ومشاجب الأسلحة والمنشآت النووية والمستشفيات بدون أي حماية، وقد عزت قيادات الجيش الأمريكي ذلك إلى عدم توفر العدد الكافي لجنودها لحماية المواقع الأخرى.

لقد ظهرت اعداد كبيرة من الناس وهي تجتاح مؤسسات الدولة بموجات بشرية منتظمة او غير منتظمة تسرق ما تمتد اليه اليد من ممتلكات هذه المؤسسات، بما في ذلك قطع الاثاث، مرفوعة على الرؤوس من قبل رجال ونساء شباب وشيوخ، او في

عربات تسحب بالأيادي في مشهد يثير الفزع والتأسي في آن واحد امام العراقي الغيور الذي لم يجد عزاءه إلا في مجموعات خيرة كانت على نقيض تماماً من هذا المشهد في السعي الى المحافظة على هذه الممتلكات، وخاصة من الوثائق والاضابير ذات المساس المباشر بحياة المواطن العراقي، في هذه الدائرة او تلك. والاسوء من ذلك كله ما تلا هذا النهب او رافقه في بعض الحالات، من احراق الكثير من مؤسسات الدولة او تدميرها بافعال هستيرية تنم عن حقد وكراهية غير مسبوقه<sup>(٢٦١)</sup>.

وسواء اكانت هذه الافعال مقصودة ومنظمة أو على نحو عشوائي قام به من قام تعبيراً عن حالة عايشوها وأفرزت تلك السلوكيات بعد زوالها، فقد حلت كارثة رهيبة بالتراث والآثار والهوية التاريخية القديمة للعراق، فقد استبيحت المتاحف والمكتبات ودور المخطوطات تحت سمع وبصر قوات الاحتلال التي شنت الحرب على العراق، ولم يقف الأمر عند هذا الحد فقد تواردت شهادات ممن عايشوا ورأوا وتابعوا فصول هذه الكارثة الحضارية التاريخية أدانوا فيها قوات الاحتلال بالمشاركة المباشرة فضلاً عن غير المباشرة، في نهب كنوز العراق الأثرية وغضوا الطرف عن تدميرها وإحراقها.

ومن الأماكن التي تعرضت إلى النهب والسلب وتركت جروح عميقة في ذاكرة العراقيين وجميع العالم هو سرقة المتحف الوطني العراقي، حيث سرق من المتحف (١٧٠) ألف قطعة اثرية من مسكوكات نقدية قديمة، مخطوطات، حلى، فخاريات، تماثيل والواح مكتوبة بالخط المسماري يعود بعضها للعصور السومرية والأشورية والبابلية فضلاً عن المخطوطات الإسلامية، وكانت بعض هذه القطع من الضخامة في الحجم ما يستحيل سرقة من قبل أفراد عاديين وبرزت شكوك على أن تكون هذه السرقة بالذات منظمة. كما تم احراق ونهب الكثير من المكتبات وبالذات اجزاء عديدة من المكتبة الوطنية، في منطقة باب المعظم في بغداد، وبما تزخر به من كتب ومخطوطات غاية في الاهمية عن تاريخ العراق وحضارته.

<sup>٢٦١</sup> - داود، د. صباح سامي، "جرائم الكراهية"، ندوة علمية/ قسم القانون الجنائي-كلية القانون/جامعة بغداد للعام الدراسي ٢٠٠٩-٢٠١٠، بغداد، منشورات سمير أميس، ٢٠١١، ص ٥.

ومن السرقات التي حصلت وكان لها دورا بارزا في الأوضاع السياسية في العراق بعد ٩ أبريل ٢٠٠٣، كانت سرقة آلاف الأطنان من الذخيرة الحربية من معسكرات الجيش العراقي، الذي تم حله بقرار من قوات الاحتلال الامريكي بعد احتلال بغداد مباشرة، وسرقة مركز للأبحاث النووية في التويثة والتي كانت تحتوي على (١٠٠) طن من اليورانيوم حيث قامت شاحنات بنقل محتويات هذا المركز إلى جهات مجهولة<sup>(٢٦٢)</sup>. وفي تصريح لأستاذة الآثار الشرقية القديمة "زينب بحراني" في جامعة كولومبيا الأمريكية أن المروحيات التي هبطت على مدينة بابل الأثرية قامت بإزالة طبقات من التربة الأثرية في الموقع وقد تهدم (حسب تصريح زينب بحراني التي زارت الموقع) سقف معبد نابو ونينا اللذان يرجعان إلى ٦٠٠٠ سنة قبل الميلاد نتيجة لحركة الطائرات المروحية. وكذلك ما قام به المحتل في محاولات تدمير الآثار في سامراء وبالذات قصر الخليفة العباسي حيث وضعوا اهداف مجاورة للقصر عبارة عن سيارات قديمة ثم بدءوا يقصفونها بالطائرات السمتية ولمدة ثلاث ساعات متواصلة، بحجة السيطرة الأمنية على المنطقة، دون واعز من ضمير و حرص على التراث الانساني، كما يدعون<sup>(\*)</sup>.

### ٢-٣-٣ بيئة طاردة للاستثمار؛ عدم استقرار أمني وهجرة خارجية

لم تمضي مدة زمنية يتناسى فيها المجتمع العراقي مآسي السرقة والنهب والحرق لممتلكات الدولة والمجتمع، حتى هبت ريح صفراء تحمل في طياتها مآسي جديدة من نوع آخر اكثر قساوة وشدة أمتد لتشمل الانسان ذاته في عمليات اختطاف لاطفال وشباب وحتى شيوخ مقابل فدية مالية، وسواء دفعت ام لم تدفع هذه الفدية، فقد بدء

<sup>262</sup> - <http://www.washingtonpost.com>

\* صرح وزير السياحة والآثار يوم ٢٥/٦/٢٠١٢ لقناة السومرية الفضائية، عن رفض السلطات الامريكية إعادة "ارشيف اليهود العراقيين" والذي تم سرقته من قبل القوات الامريكية عند احتلالها للعراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١١، وقد أكد الوزير إيقاف كافة آليات التعاون من الجانب الامريكي في موضوع التنقيب عن الآثار احتجاجا على ذلك، وأضاف ان الحكومة العراقية سوف تستمر في اتباع كافة السبل في أروقة المجتمع الدولي لإعادة هذه الآثار المسروقة، ولا نعتقد ان ذلك سوف يثمر على إعادة هذا الارشيف الى العراق.

الرعب يدب في المجتمع في انتشار الجثث في الشوارع والازقة والساحات في مناظر يدمى له جبين الانسانية، يرافق ذلك كله انتشار السيارات المفخخة والعبوات الناسفة والانتحاريين، حتى ضاعت لدى المواطن العراقي حقيقة التخطئ بين مقاومة الاحتلال واستهداف الابرياء في الشارع والسوق والعمل، و تكالبت سوء الاوضاع الامنية مع تفجير مرقد الامامين العسكريين في سامراء في ٢٢ / ٢ / ٢٠٠٦ لتجتاح البلاد موجة مخيفة من العنف الطائفي خلال الاعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٧<sup>(٢٦٣)</sup>، في قتل ونزوح قسري لألاف من العراقيين من مناطق سكنهم لا لذنب أترفوه سوى انتماءهم لهذه الطائفة او تلك حتى انعكس ذلك على إعادة في التكوين الديموغرافي للسكان في مناطق العراق المختلفة، وبالذات في مدينة بغداد<sup>(٢٦٤)</sup>.

<sup>٢٦٣</sup> - داود، د.صباح سامي، "جرائم الكراهية"، مصدر سابق، ص ١٩.

<sup>٢٦٤</sup> - لم تتوفر بيانات دقيقة عن هذه الظاهرة رسمياً، لعدم انجاز التعداد العام للسكان والذي أجل أكثر من مرة، وكان من المزمع إجراؤه في عام ٢٠١١، ولم يتحقق أيضاً. و يمكن الاستدلال على حجم وخطورة هذه الظاهرة من احصاءات بعض المنظمات الدولية، ومنها، تقرير منظمة الهجرة الدولية (IOM) الصادر في ٧ كانون الثاني/٢٠٠٧، بان عدد النازحين داخلياً بلغ (٤٥٠٢٩) عائلة، اي نحو (٢٧٠٢٠٢) نازح، ثلثي هذا العدد في مدينة بغداد. وان (٦٢.٨%) من النازحين استقروا في محافظات خارج محافظاتهم الاصلية. أما بعثة الامم المتحدة لمساعدة العراق (UNAMI)، فإنها تقدم أرقاماً مختلفة لأعداد النازحين داخلياً في تقريرها الصادر في تشرين الثاني/٢٠٠٦ ان عدد النازحين في الداخل بلغ (٧٨٣٤٩) عائلة، اي (٤٧٠٠٩٤) نازحاً. وعن وزارة الهجرة والمهجرين في ٢١ تشرين الثاني/٢٠٠٧، تحدثت عن (١٦٣٥٧٤) عائلة نازحة، عدد افرادها (٩٩٩٧٧٢) فرد، ٣٦% منهم يتركز في مدينة بغداد. في حين اشار التقرير الخاص للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين في تشرين الاول/٢٠٠٦ الى (١.٥) مليون نازح داخل العراق، منهم (٤٢٥٠٠٠) نازحاً بعد أحداث سامراء، أو ما يقارب (٧١) الف عائلة. وأشارت، هذه المفوضية، في تقريرها الصادر في شباط ٢٠١٢، ان (٥١%) من الأسر النازحة قد أستقرت في محافظات هي ليست محافظات الأصل، وانه تم إعادة (٤٩%) من الأسر الى المحافظات التي نزحت منها. للمزيد عن هذه المعلومات؛ انظر دراستي: اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، مصدر سابق، ص ٢٤-٢٥. و تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٩٥.

ولم يقتصر الامر على الانتماء الطائفي فحسب بل شمل ذلك ايضاً النخبة من المجتمع من اساتذة الجامعات والاطباء والمهندسين بالاضافة الى تصفية العديد من كبار ضباط الجيش العراقي<sup>(٢٦٥)</sup>.

ان عدم الاستقرار الامني هذا انعكس وبشكل مباشر ايضاً على وتأثر متصاعدة من الهجرة خارج العراق لكثير من العوائل علاوة على هجرة العقول العراقية<sup>(٢٦٦)</sup>، اضافة الى هجرة رؤوس الاموال الوطنية الى خارج البلد وبالتالي عزوف المستثمرين عن الاستثمار في العراق، بما في ذلك الشركات الاجنبية، مع تلكؤ او قصور الشركات المحلية في تنفيذ المشاريع بالمستوى المطلوب. يرافق ذلك انتشار ظاهرة الفساد الاداري والمالي والاضرار بالبيئة بعد ان عجزت الدوائر الخدمية عن القيام باعمالها المطلوبة نتيجة للاوضاع الامنية غير المستقرة.

<sup>٢٦٥</sup> - منذ الاحتلال الامريكي للعراق في ٩/٤/٢٠٠٣ بلغ عدد التدريسيين الذين تم اغتيالهم في الجامعات العراقية (٣٣٤) تدريسي، (٩٧) منهم في جامعة بغداد من حملة شهادتي الدكتوراه و الماجستير، وفي مختلف الاختصاصات. ولم تقتصر هذه العمليات الاجرامية على الاغتيال فقط، وانما شملت ايضاً عمليات تهديد واعتداء لـ (١٣٤) تدريسي وخطف (٥٢) تدريسي، واعتقال (٨٢) تدريسي او حتى هجوم مسلح على بيوتهم، ٦٤% من حملة شهادة الدكتوراه. كما استهدفت ايضاً قيادات الجامعة، حيث اغتيل رئيس جامعة بغداد في ٢٧/٧/٢٠٠٣ وهو طبيب في عيادته الخاصة اثناء اداء واجبه الانساني وكذلك مساعد رئيس الجامعة الاداري في اب/٢٠٠٧ بالاضافة (٣) ثلاث معاوني عمداء و(٤) اربعة رؤساء اقسام علمية. ولم يكتفي المجرمون بالكادر التدريسي بل امتدت ايديهم الجبانية (لعنهم الله) لتحصد ارواح طلاب العلم وتشيع بينهم الخوف والرعب، وبمختلف اشكال الارهاب من قتل واختطاف وتهديد.. بلغ عمومهم منذ ٩/٤/٢٠٠٣، (٩٣٨) طالب تعرضوا لمختلف انواع العمليات الارهابية. كما شملت هذه الاعتداءات موظفي هذه الوزارة بمختلف درجاتهم الوظيفية الى ما يقارب الـ (٥٣٤) موظف. انظر في ذلك؛ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/الدائرة القانونية والإدارية/ تم جمع هذه الاحصاءات من خلال اعام رسمي الى كافة دوائر الوزارة والجامعات التابعة لها، ذي الرقم (٤٢٤٤) في ١٢/٢/٢٠٠٧. وكذلك موقع الوزارة الالكتروني.

<sup>٢٦٦</sup> - قدرت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين عدد المهاجرين خارج العراق من (١.٦) مليون في تشرين الاول/٢٠٠٦ الى (١.٨) مليون في تشرين الثاني/٢٠٠٧ ثم وصل الرقم الى (٢,٣) مليون مهاجر، مع بداية عام ٢٠٠٩، يشكلون حوالي (١٦%) من اللاجئين في العالم. وبغض النظر عن مدى دقة هذه الارقام، فان هذا التصاعد الواضح في التقديرات يعكس مدى خطورة الوضع، خاصة إذا ما علمنا ان اغلب هؤلاء المهاجرين هم من الكفاءات وحملة الشهادات العليا، كما ان اغلبهم من الشباب. وفي ذلك خسارة كبيرة للاقتصاد العراقي لقوة عمل مؤهلة بدنياً ومهنيةً وفنيةً، لا سيما ان الكثير منهم لا يفكر في العودة الى الوطن؛ انظر في ذلك دراستي اللجنة الوطنية للسياسات السكانية؛ "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، مصدر سابق، ص ٢٥-٢٦، وكذلك؛ تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢، مصدر سابق، ص ٩٥-١٠٨.

## ٢-٣-٤ إعادة الثقة للمواطن في اجواء من الديمقراطية والشفافية

مع اطلاق عام ٢٠٠٩، بدء العراق يشعر بالاطمئنان التدريجي بعد ان تم تطويق الفتنة الطائفية، التي لا يمكن تبرئة المحتل من تأجيجها، بعد ان كانت تمارس باغضية وخفايا السلطة العليا في ظل نظام ما قبل ٢٠٠٣، وكذلك بناء القوات الامنية العراقية والتي بدأت تأخذ مديات السيطرة على الشارع العراقي<sup>(٢٦٧)</sup>. وفي ذات الوقت شعر المواطن العراقي بمتغيرات النظام السياسي في آليات من التعامل لم يشهدها من قبل، كما في الفصل بين السلطات ودوره في تحديد السلطة وتوجهاتها السياسية من خلال الانتخاب وممارسة فعلية لدوره الرقابي من خلال مجلس نواب منتخب اضافة الى منظمات المجتمع المدني ودور الصحافة والتعددية الحزبية، التي وفرت للمواطن فرص الاطلاع والمتابعة لكثير من الجوانب التي كانت محرمة عليه في مرحلة ما قبل ٢٠٠٣، كما في البيانات والمعلومات التي تنشرها مؤسسات الدولة المختلفة؛ البنك المركزي العراقي، وزارة التخطيط ووزارة المالية، مثلاً، على مواقع الانترنت للنشرات الدورية لأنشطتها المتنوعة كما هو الحال في الموازنات السنوية وتقارير الرقابة المالية وخطط التنمية الوطنية... وغيرها، بما يوفر اجواء في الشفافية في متابعة المواطن لعمل الحكومة، اضافة الى تنوع وتعدد قنوات البث التلفزيوني (الفصائيات) ووسائل الاتصال المتنوعة وما تنبثه من ندوات وحوارات ومتابعة لكثير من مفردات الانفاق والاستثمار في أنشطة الدولة المختلفة، كلها ممارسات وآليات عمل سوف تنعكس، آن أجلاً او عاجلاً، على إعادة الثقة بين المواطن والسلطة بما يضمن الدور الايجابي لهذا المواطن في بناء الدولة بعد ان تتشخص حقيقة البناء الديمقراطي الجديد في العراق.

هذا البناء الذي يفترض ان يمتد الى جذور التاريخ العربي-الاسلامي القائم على قواعد وسلوك اقتصادي عقلاني، كما جاء في كتابه العظيم " { إِنَّ الْمُبْدِرِينَ كَانُوا إِخْوَانٌ

<sup>٢٦٧</sup> - هناك ملامح عودة الكثير من العوائل العراقية، وخاصة بعد احداث ما يعرف بـ "الربيع العربي" وسيادة نوع من الهدوء النسبي في العراق. وتشير بعض التصريحات غير الموثقة رسمياً، عن عودة ما يزيد عن نصف مليون مهاجر الى العراق حتى أواخر عام ٢٠١٠. انظر في ذلك: اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، مصدر سابق، ص ٢٦.

الشَّيَاطِينِ} [الإسراء: ٢٧]" و{وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا} [الإسراء: ٢٩]، او في الحرص على مال المسلمين فقد ورد في الحديث النبوي الشريف "يُسْأَلُ الْإِنْسَانُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ عَنْ مَالِهِ مِنْ أَيْنَ اكْتَسَبَهُ وَفِيمَا أَنْفَقَهُ". وكذلك في ترسيخ الاخوة والتكاتف بين المسلمين، كما جاء في الحديث النبوي الشريف "مِثْلُ الْمُؤْمِنِينَ فِي تَوَادِهِمْ، وَتَرَحُّمِهِمْ، وَتَعَاطُفِهِمْ كَمِثْلِ الْجَسَدِ، إِذَا اشْتَكَى مِنْهُ عَضْوٌ تَدَاعَىٰ لَهُ سَائِرُ الْجَسَدِ بِالسَّهْرِ وَالْحُمَىٰ"، او في حديثه (ص): " المؤمن للمؤمن كالبنيان المرصوص يشد بعضه بعضاً".

الا يشكل ذلك دعامات أساسية في النهوض الجديد للعراق الذي يفترض ان يستند أولاً واخراً على بناء الانسان، بعد ان سبقتنا أمم اخرى، مع الأسف، مستفيدة من تراثنا، ونحن في غفلة وراء مغريات السلطة واللهاث وراء الآخرين دون ان نعي حقيقة وجودنا وما نمتلكه من ارث غني وتجارب في البناء والتطور عبر التاريخ العربي-الاسلامي الثري، الذي مازال يفتقر الى التطبيق والعمل بعيداً عن التبجح والتغني بامجاد الماضي والبكاء على الاطلال.

### ٣. تحديات في الهيكل الإداري والمالي

فضلا عن خاصية الاقتصاد الريعي التي لازمت الاقتصاد العراقي، فان الصفة الاخرى التي لازمت هذا الاقتصاد تمثلت بالسياسة الاقتصادية المركزية طيلة اكثر من أربعة عقود، بلغت ذروتها خلال المدة ١٩٦٨ - ٢٠٠٣، من خلال "مجلس قيادة الثورة" الذي اعتبر أعلى سلطة تشريعية وتنفيذية في البلد مما ترتب عليه عدم تفويض الاختصاصات والصلاحيات للقيادات الدنيا في السلم الإداري.. تعكس قدراً كبيراً من المركزية في اتخاذ القرارات و على كافة مفاصل الدولة، وبالذات من قبل رئيس هذا المجلس، وهو في الوقت ذاته رئيس للجمهورية وعدة مناصب أخرى، تعكس تركز الدولة حول شخص الحاكم<sup>(٢٦٨)</sup>.

<sup>٢٦٨</sup> - البشري، طارق، "شخصنة الدولة"، أنترنت [www.adelamer.com](http://www.adelamer.com)



هذه المركزية أفرزت غياب هيكل تنظيمي واضح في تقسيم الأعمال بين الأجهزة الحكومية المختلفة، وغالباً ما يحصل ازدواجية الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للإدارات بسبب تكليف الرئيس لجهات معينة لأداء مهام تتعلق بمهام جهات أخرى، مما يحدث الفوضى وتشتت المسؤولية وتفتيت الجهود وفقدان الرقابة وضياح الوقت وزيادة التكاليف. وبالتالي فإن العراق ومنذ سنوات طويلة لم يشهد سياسة "الفصل بين السلطات" وإنما كانت جميعاً متمركزة في "مجلس قيادة الثورة" في الجمع بين السلطات الثلاث: التشريعية والقضائية والتنفيذية، وإن ما جرى من انتخابات خلال التسعينات لم يعدو كونه ممارسات شكلية تتمحور حول شخصنة الدولة في رئيسها، وما تمخضت عنها من هياكل إدارية "المجلس الوطني" لم يكن سوى تكريس لهيمنة الحزب الحاكم آنذاك حتى في تطبيقه للشعارات الديمقراطية.

هذه الهرمية في الهيكل الإداري في العراق انعكست على أداءه الاقتصادي في هيمنة القطاع العام، ثم الاشتراكي لاحقاً، مع بعض التحسينات الجزئية في تشجيع القطاع الخاص، وبما جعلت النشاط الاقتصادي مرهوناً بالفعاليات الحكومية التي لم تستطع أن ترتقي بمستوى النشاط الاقتصادي إلى مستويات الدول المجاورة أو حتى النامية منها. ونتيجة لهذا التوجه فقد تضائل دور القطاع الخاص أو حتى اختفى تماماً من ساحة النشاط الاقتصادي خصوصاً في مجال الصناعات وخاصة تلك التي تحتاج إلى رساميل كبيرة أو تقنيات متقدمة، كما أدت هذه السياسة إلى حدوث اختلالات هيكلية كبيرة في أسعار عوامل الإنتاج وفي أسعار السلع والخدمات مما انعكس على التوازن الاقتصادي الذي لم يتحقق خلال العقود الماضية في معظم المجالات، نتيجة خمول وترهل آليات العمل في القطاع العام والذي يتحكم في معظم موارد البلد.

### ٣-١ الإطار التشريعي في عمل أجهزة الدولة تحكمه قوانين قديمة وترهل في الجهاز

#### الإداري

يتسم عمل القطاع العام بنوع من الاتكالية في سياقات عمل تقليدية-كلاسيكية تستند على تعليمات وضوابط إدارية على وفق قوانين وتشريعات تتوافق مع الملكية

العامّة لوسائل الإنتاج ومن منظور فلسفة الدولة في قيادة المجتمع. ان الظروف التي اجتاحت العراق من حروب وحصار دولي أثر على الاداء الوظيفي للعديد من التشكيلات الإدارية وتحويلها الى تشكيلات عاطلة جزئياً او كلياً نتيجة لظروف وسياسات واجراءات تمتد بشكل أساسي الى سياسة التقشف وعسكرة المجتمع خلال مرحلتي الثمانينات والتسعينات. اما بعد عام ٢٠٠٣، فان تحجيم عمل شركات التصنيع العسكري جعلها مؤسسات مترهلة تضم الاف العاملين بدون عمل وبدون إنتاج، وفي أيار ٢٠٠٤ تم إعادة هيكلتها الإدارية في وزارة العلوم والتكنولوجيا دون ان ينعكس ذلك على تفعيل هيكلها الإنتاجي. كذلك، هناك العديد من الوحدات الصناعية ليست افضل حالاً من التصنيع العسكري في تعثر أداءها الانتاجي وبقاء منتسبيها على قوائم الرواتب دون عمل، علماً ان معظم هذه التشكيلات كانت تعمل وفق قانون "التمويل الذاتي"، وهذا يمكن ان يعكس العبء المالي الذي تعاني منه في صرف اجور ورواتب وبدون إنتاج، علاوة على ما تعانيه أساساً من بطالة مقنعة، بحكم سياسة الدولة في تعيين الخريجين "التعين المركزي" وخاصة للمهندسين والاطباء منذ الثمانينات. هذه السياسة أفرزت أعداد كبيرة من العمالة الزائدة او غير الفاعلة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة، وفي كافة العناوين الوظيفية ومستويات الإدارة، وهو ما سبق الإشارة اليه.

ومما ساعد على هذا الترهل الإداري، قرارات عقد الثمانينات التي كان يراد منها، شكلياً، إعادة هيكلة الدولة في الكثير من الوزارات العراقية بموجب القرار ٤٣٠ في ١٩٨٧/٦/١٧ بهدف معالجة، وكما اعلن في حينه، الفائضين عن العمل، من خلال وضع الرجل المناسب بالمكان المناسب، إلا انه في حقيقته جاء باهداف سياسية للتخلص من العناصر غير الموالية للسلطة (الحزب) آنذاك، وبالتالي تم نقل الكثير من الموظفين باعتبارهم فائضين الى دوائر أخرى. ومما يدعم هذا الرأي صدور قرار لاحق، وفي ذات التوجه، في تحويل العمال الى موظفين في دوائر الدولة، وهو نقيض في توجهاته الى القرار السابق، مما ساهم في الترهل الإداري للكثير من الدوائر الحكومية.

هذه التركيبة الثقيلة في الجهاز الإداري الحكومي أفرز الارتفاع الكبير في مجموع تكاليف الأجهزة الإدارية والخدمات الحكومية، وسيادة النمطية والروتين في عمل مؤسسات هذا الجهاز، مستندة في ذلك على مجموعة قوانين وتشريعات قديمة أجريت عليها العديد من التعديلات أنعكست على كفاءة هذه القوانين في مجارة التطورات اللاحقة والعصرنة في مختلف مفاصل الحياة.

### ٣-١-١ انعدام الشفافية في القرارات الاقتصادية

أن سلامة وفعالية القرار التخطيطي التنموي تتوقف بالدرجة الأولى على سلامة ودقة وكفاية المعلومات التي سببني على أساسها هذا القرار، وقد كانت المعلومات والبيانات حكرًا على القيادة العليا ولا يسمح بتداولها للمستويات الدنيا إلا بموافقات خاصة، لذا فقد عانت النظم الإدارية في العراق من نقص في المعلومات المطلوبة وعدم دقتها أو تحديثها، وعدم توفر الأساليب العلمية الحديثة للحصول على المعلومات وتنسيقها وحفظها.

أولاً؛ ارث التعامل المركزي وسرية البيانات والمعلومات؛ كانت القرارات تدار من قبل رئيس الدولة السابق حيث يتمتع بصلاحيات شبه مطلقة في إصدار جميع القرارات والتشريعات الاقتصادية، كما إن المؤسسة التشريعية آنذاك (المجلس الوطني) لم يحقق الغاية التي وجد من أجلها، حيث إن الأكثرية جاءت عن طريق الولاء للقيادة، وبالتالي فهم لا يملكون أي رأي في الجانب الاقتصادي مخالف لرأي قياداتهم، لذلك ليس لهم القدرة على مخالفة القرارات الاقتصادية أو مراجعة وإقرار الميزانية العامة أو الاعتراض عليها. ومن الصعوبات والعقبات الأخرى التي واجهت العملية التنموية في العراق هي الحصول على المعلومات اللازمة، وتردد معظم المؤسسات والدوائر عن تقديم البيانات والمعلومات وضعف تعاونها في تسهيل مهمة الباحثين أو المسؤولين، تحت غطاء السرية المتبعة في المعلومات الاقتصادية كالإيرادات السنوية أو الكلف الإنتاجية، والتي تحجب عن الجمهور، فهم لا يعرفون أي شيء عن القرارات الاقتصادية ولا عن مجمل الواقع الاقتصادي للبلاد وليس لهم أي دور في ذلك.

ان الإحجام عن إعطاء المعلومات بل وإنكار وجودها في بعض الأحيان، يعبر عن شعور خاطئ بتملكها لادعائهم سرية هذه المعلومات لطابعها العسكري والأمني أو عدم توفرها. إضافة الى قصور أجهزة الإحصاء والأجهزة التنفيذية في إعداد البيانات والمعلومات الضرورية وتنظيمها ومراجعتها بما تتطلبه عملية التنمية وبإبعادها القطاعية والمكانية، أما بسبب ندرة الكادر المتخصص او في ضعف الاساليب الفنية والتقنية نتيجة انغلاق النظام عن تجارب التنمية في الدول وعدم الاستفادة من العلم والتقانة الحديثة أمام الثورة التقنية والمعلوماتية التي تشهدها الدول المتقدمة، والتي كان لظروف الحرب والحصار اثرها الكبير في تقليص او ربما انعدام مديات الاستفادة مما قدمته الاختراعات العلمية في هذا المجال، مثل الحاسبات الالكترونية والأساليب الكمية التي تساعد على ترشيد العملية التخطيطية التنموية الفاعلة.

**ثانياً؛ بوادر في الشفافية بين عشر التطبيق وضرورات العمل؛** بعد عام ٢٠٠٣، انفتح العراق على العالم الخارجي بكل تقنياته من اجهزة ومعدات وخبرات فنية كان لها دورها الواضح في وضع آليات عمل جديدة قائمة على توفير البيانات والمعلومات الاحصائية من قبل الحكومة او بالتعاون مع المنظمات الدولية، والتي بدأت تعطي بيانات احصائية متنوعة عن الاقتصاد العراقي، بعد ان كانت هذه المعلومات شبه محرمة على هذه المنظمات الدولية. إضافة الى نشر هذه البيانات في وسائل الاتصال الحديثة "الانترنت" ومواقع الشبكة الدولية للمؤسسات العراقية، وخاصة وزارتي التخطيط والمالية والبنك المركزي العراقي بما في ذلك القيادات العليا في الدولة، كما هو الحال مع الامانة العامة لمجلس الوزراء، مجلس النواب ومواقع الوزارات التنفيذية المختلفة. علاوة على ذلك ظهور منظمات المجتمع المدني ودورها الريادي في الرقابة والكشف عن مسارات العمل في الاقتصاد الوطني.

وفي آذار/2012 صدر "دليل تطبيق مبادئ الشفافية" عن المجلس المشترك لمكافحة الفساد/ الامانة العامة لمجلس الوزراء، والذي عمم على كافة مؤسسات الدولة للعمل بموجبه واعتباراً من ٢٠٠٨/٤/١ في "توفير البيانات والمعلومات الضرورية

للكشف عن إدارة المال العام وتنفيذ المشاريع والخطط وتمكين الاعلام والمواطنين من الاطلاع عليها عبر وسائل الاعلام المختلفة". كما شهد العراق توسع كبير في أجهزة الاعلام والصحافة وتعدد الفضائيات وانتشار الستلايت بعد ٢٠٠٣/٤/٩، وقبل ذلك كله، سيادة حرية التعبير والتعامل الديمقراطي الذي بدء المواطن يتحسس بها، مع وجوب الاشارة هنا، الى حداثة التجربة وضعف الوعي الجماهيري في كيفية التعامل مع البيئة الجديدة، بعد سنوات طويلة من الاقصاء والتهميش، كل ذلك ساهم في بلورة آليات عمل جديدة للتعامل وبشفافية عالية مع المعلومة وممارسة الدور الرقابي.

ان نظام ما بعد عام ٢٠٠٣، رسم ملامح مرحلة جديدة في تعامل المواطن مع الدولة قائمة على الانفتاح والمصارحة، وان كانت في بدايتها، تبعاً لنضج المرحلة من جهة وتنامي قدرة المواطن ووعيه في اقتناص هذه الفرصة التاريخية وتجذيرها تدريجياً من ناحية أخرى. وهذا ما يتطلب المشاركة الأكبر في صنع القرار الاقتصادي لتنظيم آلية السوق والعمل على إيجاد قواعد تحدد للمجتمع العراقي، أفراداً ومنظمات، المشاركة في صنع القرار الاقتصادي وفي السياسة العامة. ولغرض تحقيق المشاركة المجتمعية لابد من التنسيق والتعاون بين أعضاء المجتمع في إطار من الشفافية والوصول إلى قاعدة البيانات والمعلومات لكي يتسنى الوصول إلى نتيجة مستقرة من الوجهة السياسية ومن ثم التكيف مع البيئة الاقتصادية الجديدة، لما تحتويه من ايجابيات لمصلحة الاقتصاد الوطني.

إن قوة ارتباط الشفافية بصنع القرار الاقتصادي وتنفيذه تظهر من خلال أهمية ودور المواطن في صنع القرار، ذلك إن مصالح ورغبات المواطنين لها من أهمية في القرار الاقتصادي، وعليه فان الحكومة ملزمة بالإعلان عن سياستها وبرامجها الاقتصادي، والاعتماد على دور المواطن ومشاركته في إطار من الشفافية والتعاون لغرض الوصول بالأهداف إلى غاياتها المرجوة، ودرء مخاطر تغلغل الفساد في أثناء تلك السياسات والقرارات.

وتقتضي الشفافية التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وبقية القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وإن يتم ذلك بوضوح على وفق آلية يطلع عليها الجميع وتحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث<sup>(٢٦٩)</sup>، من أجل منع الحكام من الوقوع، مجدداً، في الاستبداد والتفرد وبالتالي يسمح بوجود بيئة ملائمة للهيمنة على القرار الاقتصادي أو أية قرارات أخرى. ولغرض تلافي أخطاء يجب عدم تسييس العملية الاقتصادية، وذلك بإتباع سياسة حكيمة مكرسة لجهود التنمية وليس باتجاه المصالح الذاتية للفئة الحاكمة. إن تعايش القطاعين العام والخاص في ظل أجواء ديمقراطية مع توفر الأمن وضمان حرية الفرد، وتوافر معلومات كاملة عن الواقع الاقتصادي بعيدة عن السرية والغموض، بشفافية معقولة والسماح بدور أكبر لآلية السوق يعد مطلباً أساسياً يحققان الكثير من خطوات التقدم والنهوض الاقتصادي في العراق.

### ٣-١-٢ سيادة "الشخصنة" ونمط العمل البيروقراطي في الجهاز الإداري

إن مفهوم البيروقراطية يقوم على كون الإدارة الحكومية تتم عن طريق المصالح والإدارات التي يصرفها مجموعة من موظفين يحكمهم روتين غير مرن، كما تعني، أيضاً، تركيز السلطة في المكاتب الإدارية. ويفهم من البيروقراطية على إنها كناية عن الأمراض والعلل التي يمكن أن يتصف بها الجهاز الإداري المكتبي ومنها المركزية، النزعة إلى السيطرة، التزام حرفية القوانين والتعليمات<sup>(٢٧٠)</sup>.

**أولاً؛ هيمنة المسؤول الأعلى؛** هذه الهيمنة هي في حقيقتها الوريث الشرعي لكل تناقضات النظام الشمولي-المركزي في العراق منذ ستينات القرن الماضي، مما ولد سياقات عمل كلاسيكية-روتينية تفتقر إلى التجديد أو الابتكار، تميل نحو التقليد

<sup>٢٦٩</sup> - العاني، ثائر محمود رشيد وآخرون، "الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي"، مكتب الاستشارات في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

<sup>٢٧٠</sup> - المعموري، د. محمد، وآخرون، "الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي"، مصدر سابق، ص 79.

والمحاكاة. هذه السياقات تتبلور تدريجياً بحكم هيمنة وتسלט المسؤول الاعلى في إصدار القرارات ومتابعة تنفيذها، فكل شيء يبدأ وينتهي من اعلى السلم الإداري في الدولة، وهو ما تجلى في إدارة الدولة العراقية منذ عام ١٩٥٨<sup>(٢٧١)</sup>، وإن كانت بنسب متفاوتة في شدة هذه المركزية بين نظام سياسي وآخر، ألا انها على الأعم الأغلب كان نظام الحُكم المركزي هو المهيمن على إدارة الدولة حتى نيسان من عام ٢٠٠٣.

هذا الارث السياسي في إدارة الدولة بلور سياقات في العمل الإداري التقليدي، المركزي، تتجلى وبشكل واضح في هيمنة المسؤول الأعلى على الأداء الوظيفي للمؤسسة، وهو ما ينطبق على كافة مؤسسات الدولة العراقية، حيث تتجسد لدينا ظاهرة "شخصنة العمل الإداري" أي الارتباط بشخصية القائد الإداري، حيث تتغير سياسات الدولة بتغيير رأس الدولة، وهو في العراق رئيس الجمهورية حتى عام 2003، ونزولاً الى الوزراء واصحاب الدرجات الخاصة والمدراء العامين... وهكذا في سلم المناصب الإدارية، دون ان يتم ايجاد او تطوير آليات عمل قائمة على العمل المؤسساتي بعيداً عن الشخصية. مما انعكس على تجميد الكثير من القرارات او اعتماد سياقات عمل جديدة نتيجة تغير شخص المسؤول الإداري، وهذا يعني طغيان سياسة المسؤول الأول، وبالتالي تكون لدينا سياسة رئيس دولة وليس سياسة دولة وسياسة وزير وليس سياسة وزارة، وسياسة مدير عام وليس سياسة مؤسسة ... وهكذا.

ان سيادة هذا النمط من العمل الإداري، يعني قتل حالة الابداع او الابتكار والتجديد في مسيرة الأداء الوظيفي للدولة العراقية، مادام كل شيء يبدأ وينتهي في اعلى سلطة في الدولة، مما انعكس على تفشي ظاهرة الاتكالية واللامبالاة من قبل المواطن العراقي في موقعه الوظيفي، بعد ان ضمن الحصول على الأجر او الراتب الشهري. ولهذا، بالإضافة الى تأثيراته الاقتصادية، أثار اجتماعية ونفسية تنعكس على عدم شعور الفرد بالمضامين الحقيقية التي يفترض ان ترسخ في معرفته بالواجبات المترتبة عليه تجاه الوطن بعد ان جرد من اي دور في سياقات العمل الإداري انطلاقاً من موقعه

<sup>٢٧١</sup> - الكناني، د. كامل والزيدي، صبيح لفته، "السلطات المحلية والتنمية؛ تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، مصدر سابق، ص 229.

الوظيفي، وهو لم يعد سوى مُتلقٍ لما يجب ان يقوم به، دون مشاركة ملموسة يجسد خصوصيته في المكان والزمان. وبقدر ما ينطبق ذلك على الفرد، فهو ينطبق ايضا على الجماعة في المعمل او المزرعة، في الدائرة او المؤسسة حيث تتعدم هذه العلاقة بين الادنى والاعلى في سُلّم الهيكل الإداري، الذي يتميز هنا بسياقات عمل قائمة على اتجاه واحد: من الاعلى الى الادنى، عندما تتعدم حالة التلاقي وتبادل الافكار، ويصبح العمل الإداري مجرد هياكل إدارية جرداء من محتواها الانساني قائمة على الالتزام والتقييد بالضوابط والاوامر الصادرة من الاعلى.

**ثانياً؛ سيادة العمل البيروقراطي في الإدارة والتنفيذ؛** ان هيمنة المسؤول هي السمة الغالبة على النظام الإداري في العراق، والتي ولدت بمرور الزمن وطول الممارسة البيروقراطية في الإدارة والتنفيذ، وبالتالي تعقد في الإجراءات وبما يؤدي إلى فرض قيود على المخططين والاقتصاديين، وقد يقضي في بعض أحيان كثيرة على روح المبادرة والابتكار لديهم، نتيجة للروتين الإداري والتعقيد وسيادة النمطية في العمل الإداري وضياح الزمن، وكل ذلك يؤدي إلى عدم توجيه التنمية الاقتصادية في مسارها السليم، إذ أن الروتين هو المنافس القوي للقرار الإداري الواعي.

فمثلا ان قرار الاستثمار يأخذ مجريات إدارية طويلة من خلال عدة وزارات: المالية، التخطيط، الصناعة، التجارة ... الخ، وبقنوات كثيرة من المجالس والهيئات الإدارية المختلفة. وفي الحقيقة، لا يوجد جهاز حكومي من دون بيروقراطية تستأثر بأنواع معينة من السلطة وتمارسها في معظم دول العالم، فالبيروقراطية موجودة في معظم التنظيمات الحكومية، والمهم، هو كيف يمكن التخفيف من غلوائها في ظل النظم الديمقراطية؟

إن كبر وتضخم الجهاز الإداري في مقدمة العوامل المؤدية إلى البيروقراطية، عليه نحن بأشد الحاجة إلى ترشيح الجهاز الحكومي. أن الموظف الذي لا يمتلك المؤهلات الإدارية الكافية يصبح عبئاً حقيقياً على إدارة عملية التنمية، وقد يعمل على عرقلة التنمية بدلاً من دفعها إلى الأمام، ونتيجة لذلك تتراجع عملية التنمية ويصبح الإصلاح الإداري أمر ضروري في هذا الميدان، إذ إن غياب الرؤيا السياسية لإدارة التنمية



وانعدام المشاركة الجماهيرية ينشأ أوضاعاً ملائمة لانتشار الفساد في الإدارة، و يؤدي الى التخبط وسوء في الأداء السياسي والاقتصادي لعملية التنمية، ويعمل بالنتيجة إلى إضاعة فرصة حقيقية في استخدام الموارد الطبيعية والبشرية. وفي العراق كانت وما زالت البيروقراطية تواكب عملية التنمية خلال المدة الممتدة من السبعينات إلى الآن، والذي أدى إلى تفشي الرشوة وسوء الإدارة بين موظفي الدولة، ووصل هذا الفساد إلى سلطة الاحتلال في العراق نفسها حيث تعرضت موارد العراق إلى نهب غير مسبوق من قوات الاحتلال وموظفيه لتحقيق مأربهم الشخصية (\*).

وجاء الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، ليعطي ملامح مرحلة جديدة في التخفيف من العمل الإداري وإعادة هيكلة الدولة في الاعتماد على اللامركزية وبث آليات عمل جديدة قائمة على منح السلطات المحلية ادوار في مسارات التنمية و تجريد الفعل التنموي من هيمنة القرارات المركزية في إطار من العمل الديمقراطي المتمثل بالهيئات المشكلة لهذا الغرض وبالتوافق مع المستويات ذات العلاقة، وهو ما جاء به قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨، ليرسم ملامح مرحلة جديدة ما زالت في بداية التطبيق خاضعة الى الاجتهاد والتفسير وتحتاج الى الإرادة والرغبة في اعتماد هذه المنهجية في العمل الإداري، بعد ان اكتسبت المرجعية الدستورية والتشريعية لها.

### ٣-٢ تذبذب الاستثمار الخاص بين تباين السياسات الاقتصادية وطموحات المرحلة

أتسم نشاط القطاع الخاص بالتذبذب بين مرحلة زمنية واخرى تبعاً لسياسة الدولة في تقليص او فسخ المجال للاستثمار الخاص استناداً الى النهج السياسي المعتمد في هذه الحكومة او تلك وموقفها من الملكية الخاصة لعناصر الانتاج. ومنذ عام ١٩٥٨ شهد الاقتصاد العراقي تغيرات سياسية متتالية في عدم استقرار سياسي وبالتالي فقدان المقدرة على امتلاك رؤية واضحة في سياسة اقتصادية مستقرة والذي ينعكس وبالتأكيد على التوجهات الاقتصادية المتباينة بين مرحلة واخرى في الموقف من الاستثمار الخاص، وبما اثر على تضيق الخناق وزرع عدم الثقة لدى المستثمر الخاص في

\* - انظر الفصل الثاني/المبحث الثاني- الفقرة ٢-١، من هذا الكتاب.

العراق، مع بدء ملامح مرحلة جديدة بعد عام ٢٠٠٣، تبدو أكثر وضوحاً في منح الاستثمار الخاص دوره في التنمية.

### ٣-٢-١ الخلفية التاريخية: الريادة في التنمية وسياسة التحجيم للاستثمار الخاص

حتى سنة ١٩٥٠ كانت المشاريع الصناعية تمول من قبل القطاع الخاص وكذلك القطاع الزراعي حيث تسود الملكية الخاصة (القطاع) بسبب ضعف القطاع العام وعدم قدرته على تلبية حاجات التنمية آنذاك، وكان دور الدولة مقتصر على تهيئة المناخ الملائم للاستثمار من خلال منح الامتيازات الكمركية بالإضافة الى مساهمتها في إقامة بعض المشاريع الصناعية<sup>(٢٧٢)</sup>. وفي عام ١٩٥٦ تم تأسيس اتحاد الصناعات العراقي لتمثيل مصالح القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي ومشاركته الفاعلة في برامج التنمية، علاوة على زيادة فعالية المصرف الصناعي في المساهمة بإنشاء بعض المشاريع الصناعية المختلطة. وتشير البيانات الاحصائية الى الاهمية النسبية للاستثمار الخاص والتي احتلت نسبة (٨٨%) من مجموع القيمة المضافة للقطاع الصناعي عام ١٩٥٣ و(٨٨.٢%) عام ١٩٥٦<sup>(٢٧٣)</sup>.

وبعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ وتغير النظام السياسي من النظام الملكي الى النظام الجمهوري في اعتماد التخطيط المركزي في إدارة الاقتصاد الوطني والذي أقرت بزيادة عوائد الدولة من النفط وما ترتب على ذلك من تأسيس "وزارة التخطيط" والتي انيطت بها مهمة استثمار هذه العوائد في تطوير وتنمية الاقتصاد العراقي، وكذلك تأسيس "وزارة الصناعة". كان من نتائج هذا التحول المؤسسي في الدولة بروز الخطط التنموية التي ارجحت كفة القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، تدريجياً. هذا التوجه لم يترتب عليه الغاء دور الاستثمار الخاص او تحجيمه، وانما كان التوجه السياسي يقوم على ان ينهض القطاع الخاص بدوره في التنمية تحت رعاية واشراف الحكومات

<sup>٢٧٢</sup> - السامرائي، سعيد عبود، "التطور الاقتصادي في العراق"، مصدر سابق، ص ١٠٤. وانظر ايضا؛ المعيني، عبد الرحمن احمد، "التخطيط الصناعي في العراق"، أطروحة دكتوراه-جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٦٧-١٦٨.

<sup>٢٧٣</sup> - المعيني، عبد الرحمن احمد، مصدر سابق، ص ١٧٠.

المتعاقبة على العراق منذ ذلك التاريخ<sup>(\*)</sup>. ففي عام ١٩٦١ تم تشريع القانون رقم (٣٠) للتنمية الصناعية تضمن المزيد من الامتيازات والاعفاءات المالية والتسهيلات الاخرى للاستثمار الخاص في الصناعة. ويمكن ابراز الاهمية النسبية لهذا الاستثمار إذا علمنا انه يشغل (٨١.٣%) من عدد المؤسسات الصناعية و(٦٢%) من عدد العاملين و(٥٤.٦%) من الاجور السنوية كما ساهم بـ (٦٨%) من مجموع الايراد للقطاع الصناعي، في بداية الستينات<sup>(٢٧٤)</sup>. وهذا يعكس قدرة هذا القطاع ورغبته في الاستثمار إذا ما اتاحت الفرصة له، خاصة عندما يقترن ذلك بوضوح استراتيجية التنمية من جهة وبلاستقرار السياسي والاقتصادي في البلد من جهة اخرى.

وفي زخم هذا التوجه للاستثمار الخاص، اعلنت الحكومة، وبشكل غير متوقع، قانون رقم (٩٩) لسنة ١٩٦٤، تم بموجبه، تأميم مجموعة من المشاريع المتنوعة في مختلف النشاطات الاقتصادية: الصناعية والتجارية والمالية: فعلى مستوى الصناعة شملت قرارات التأميم (٢٧) مشروع صناعي كبير بلغت رؤوس اموالها (١٧.٦١٧) مليون دينار، وهي بحدود (٦٧.٥%) من مجموع رؤوس الاموال المؤممة، وهي من المشاريع المهمة والمتطورة في الصناعة العراقية<sup>(٢٧٥)</sup>. لقد كان لقرارات التأميم تأثير مباشر على اندفاع هذا النشاط وعزوفه عن الاستثمار الصناعي خوفاً من قرارات تأميم جديدة<sup>(٢٧٦)</sup>، في الاتجاه نحو الصناعات الصغيرة والمتوسطة ذات الطابع الاستهلاكي او الإنتاجي المتكامل مع أنشطة القطاع العام، وهذا الاخير استحوذ على الصناعات الاساسية في البلد كصناعات النفط والبتروكيمياوية والكيمياوية والفسفات والحديد والصلب والالمنيوم وكافة الصناعات الهندسية ومشروعات توليد الطاقة والنقل وغيرها من الصناعات ذات الافق الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية.

\* - انظر الفصل الاول-المبحث الاول من هذا الكتاب.

<sup>٢٧٤</sup> - المعيني، عبد الرحمن احمد، مصدر سابق، ص ١٧٣.

<sup>٢٧٥</sup> - الحافظ، صفاء، "القطاع العام والتطور الاشتراكي في العراق"، مصدر سابق، ص ٨٠-١٠٠.

<sup>٢٧٦</sup> - د. جواد هاشم وآخرون، "تقويم النمو الاقتصادي في العراق"، مصدر سابق، ص ٤٢.

وفي مرحلة السبعينات، توفرت ظروف أفضل للقطاع الخاص من خلال إصدار قانون التنمية الصناعية رقم (٢٢) لسنة ١٩٧٣، والتأكيد على أهمية النشاط الخاص في المشاركة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، في منح الامتيازات المالية والحوافز تبعاً للموقع الجغرافي للمشروع ونوع وأهمية الصناعة. وفي عام ١٩٧٦ صدر القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٦ والذي هو امتداد للقانون السابق تضمن زيادة في الاعفاء والمساعدة لغرض تشجيع الاستثمار في القطاعين العام والخاص، مع توجه في تحفيز الشركات المختلطة التي حققت بعض النجاح. كما أكدت خطة التنمية ١٩٧٠-١٩٧٥/٧٤ على منح القطاعين الخاص والمختلط فرص استثمارية بلغت (٥٠) مليون دينار وبحدود (٨٢٠) مشروعاً، في حين ارتفعت هذه الفرص الى (٣٦٠) مليون دينار في الخطة اللاحقة: ١٩٧٦-١٩٨٠، موزعة على (٤٤١٥) مشروع، حصة القطاع الخاص منها (١٧٨) مليون دينار موزعة على (٢٨٩٣) مشروعاً. ومن خلال متابعة تنفيذ هذه الخطة، يتضح ان عدد المشاريع المجازة (منحت أجازة تأسيس)، خلال سنوات الخطة، بلغت (٤٣٧١)، اي بنسبة زيادة عن المخطط بمقدار (٥١%)، في حين كان العكس تماماً لحجم الاستثمار المتحقق والذي بلغ (٧٩) مليون دينار فقط، اي بنسبة تنفيذ (٤٤%) من المخطط<sup>(٢٧٧)</sup>. ان هذا الاخفاق في حجم الاستثمار يعود الى توجه المستثمرين نحو فرص استثمارية ذات كلف متدنية (مشاريع صناعية صغيرة) ومستوى تقني يغلب عليه الطابع الحرفي. ولقد ترتب على ذلك شيوع ظاهرة "المتاجرة الصناعية" في زيادة الاعتماد على الاستيراد في توفير المعدات الصناعية ذات الدوران السريع في العملية الانتاجية للحرف الصناعية.

### ٣-٢-٢ مرحلة الحروب والحصار: تردد الاستثمار الخاص ومحفزات الدولة

مع أطلالة الثمانينات دخل العراق في نفق الاضطرابات والتخبط السياسي بدء من الحرب مع ايران والتي استمرت ثماني سنوات شلت فيها حركة الاقتصاد الوطني بعد

<sup>٢٧٧</sup> - وزارة الصناعة والمعادن، المديرية العامة للتنمية الصناعية، "خطة التنمية القومية ١٩٧٧-١٩٨٠ للقطاع الصناعي الخاص والمختلط"، بغداد، ١٩٨٢، ص ٤١-٥٥.

ان فرض حصار دولي شامل مع بداية التسعينات على أثر مغامرة القيادة السياسية في احتلال الكويت وما ترتب على ذلك من تدخلات اجنبية سافرة كشفت عن حقيقتها الاحداث المتتالية في عدوان امريكي-بريطاني ممنهج انتهى في احتلال العراق في ٩ نيسان/٢٠٠٣. هذا المسار كانت له انعكاساته المباشرة على الاستثمار الخاص كما هو على الانفاق الاستثماري الحكومي، في تحجيم التنمية والتوجه نحو اقتصاد الحرب وعسكرة المجتمع، مع محاولة الحكومة تحفيز القطاع الخاص لمجابهة هذه الظروف لما يتمتع به من مرونة وكفاءة، بعد ان كُبل القطاع العام بالعقوبات الدولية منذ عام ١٩٩٠، سواء من خلال الخطط والبرامج السنوية للدولة او/و من خلال القوانين والقرارات ذات الصلة (\*).

لقد تزامن تنفيذ خطة التنمية القومية ١٩٨١-١٩٨٥، مع السنة الاولى للحرب مع ايران، وما ترتب عليها من أعطاء اولويات دفاعية وانخفاض في حجم الانفاق الاستثماري، قد انعكس ذلك في إيقاف العمل في الخطة فيما يتعلق بالتزامات الحكومة، واعتماد القرارات والتشريعات كأساس اعتمدت عليه الدولة في إدارة الاقتصاد الوطني. ففي عام ١٩٨٢، تقرر إيقاف منح أجازات التأسيس وصدور القرار الحكومي (من مجلس قيادة الثورة) رقم (١١٥) والذي تم بموجبه منح الامتيازات للمشاريع الصناعية شريطة ادخال رأس المال من الخارج للاستثمار في القطاع الصناعي، وبدون تحويل خارجي. وقرار مجلس الوزراء في ١٤/٨/١٩٨٨ والذي سمح للقطاع الخاص انشاء معامل مماثلة لمعامل القطاع العام وتترك له الحرية بالدخول في كافة الميادين الاقتصادية: الصناعة والتجارة والزراعة والسياحة... عدا "التصنيع العسكري". اضافة الى ذلك، وفي محاولة لاتخاذ بعض الاجراءات في تشجيع الاستثمار الخاص، قامت الدولة ببيع بعض منشأتها ومعاملها الصناعية الى القطاع الخاص والمختلط، والتي هي في معظمها صناعات استهلاكية صغيرة ومتوسطة الحجم، وقد بلغ عدد المشاريع التي بيعت الى القطاع الخاص لغاية نيسان ١٩٨٩ ما مجموعه (٦٧) معملاً (جدول رقم

\* انظر الفصل الاول/ المبحث الثاني من هذا الكتاب.

(١١) بقيمة قدرها (٢٨٢) مليون دينار. كذلك صدور قانون (٤٦) لسنة ١٩٨٨ الخاص بتشجيع الاستثمارات العربية، على ان تكون نسبتها في المشاريع (٥١%) والباقي للقطاع الخاص العراقي، من اجل دعم المستثمر المحلي للتعاون بين المستثمرين العرب والاستفادة من خبرتهم.

وعلى مستوى البيانات الاحصائية اتضح ان قيمة الاستثمار المتحقق للقطاع الخاص بلغت (١٢٣) مليون دينار، بنسبة تنفيذ مقدارها (٢٤.٥%) من قيمة الاستثمارات المخطط لهذا القطاع في خطة التنمية ١٩٨١-١٩٨٥، كما تم انشاء (١٤٧٦) مشروعاً وبنسبة تنفيذ (٦٣.٧%) من عدد المشاريع المقترحة<sup>(٢٧٨)</sup>. ويمكن ان يعزى السبب في هذا التعثر في تنفيذ ما مخطط، إضافة الى ظروف الحرب، الى جملة من الاسباب والمعوقات من اهمها:

• ان مساواة كافة انواع الصناعة في الاعفاءات والمحفزات ادى الى التوسع في الصناعات الصغيرة الحجم ذات الاستثمارات المنخفضة التي لا تتعدى عمليات انتاجية بسيطة من خلط وتحويل إضافة الى التعبئة والتغليف بحيث اصبحت صفة المتاجرة هي السمة الغالبة عليها. وتشير البيانات الاحصائية لسنة ١٩٨٦ الى اشغال هذه الصناعات نسبة (٩٣%) من مجموع المشاريع و(٧٠.٢%) من قيمة انتاج القطاع الخاص والتي تتمحور في فروع صناعة الخشب والاثاث والمنتجات المعدنية والمنسوجات والورق<sup>(٢٧٩)</sup>. والخطورة لا تكمن هنا في وجود مثل هذا التوجه، ولكن الخطورة هو في التركيز على استمرارية ذلك مع غياب الصناعات الرأسمالية والوسيلة المغذية لها في علاقات من التشابك الصناعي كضرورة في تفعيل الاداء الانتاجي للقطاع الصناعي؛

<sup>٢٧٨</sup> - وزارة الصناعة والمعادن، "خطة التنمية الصناعية للقطاع الخاص ١٩٨١-١٩٨٥"، بغداد.

<sup>٢٧٩</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨٧"، بغداد، ص ٨٨-١٠٩.

- عدم توفر المناطق الصناعية الحديثة لأقامة المشاريع الصناعية، كان له الأثر السلبي في تنفيذ الفرص الاستثمارية المعلنة في خطط وبرامج التنمية، وخاصة في المحافظات، وبالنتيجة في حجم الاستثمار الصناعي<sup>(٢٨٠)</sup>؛
- عدم توفر الاراضي المطلوبة لإقامة المشروع او صعوبة الحصول عليها، إضافة الى غياب خدمات البنى الاساسية وبما انعكس سلباً في نسب تنفيذ المشاريع المقترحة في المحافظات.

ان ما ورد اعلاه، ساهم في هروب رؤوس الأموال الوطنية خارج العراق أو في انكفائها على تلك النشاطات التي تعود عليها بالنفع السريع بعيداً عن المخاطرة والابتكار بل انها تميل الى التقليد والمحاكاة<sup>(٢٨١)</sup>. ومع استمرارية نهج الدولة في التوجه نحو خصخصة بعض المشاريع الصناعية، مع بداية التسعينات، من خلال إنشاء العديد من الشركات المختلطة، فان معظم هذه القرارات بقدر ما كانت تتسم بالسطحية فانها قرارات فوقية غير مدروسة، لم تنبع من فلسفة اقتصادية واضحة بدور الاستثمار الخاص. ونظرا لمحدودية امكانات القطاع الخاص الوطني وتردده في الاستثمار، ولعدم وضوح الأفق الاستراتيجي للسياسة الاقتصادية آنذاك، ولأنخفاض قيمة صرف الدينار العراقي، أقبل بعض المستثمرين العرب، مستفيدين من القانون رقم (٤٦)، أنف الذكر، وبمشاركة رؤوس أموال عراقية بشراء العديد من مشاريع الدولة وبأسعار متدنية لا تشكل القيمة الحقيقية لها، مما عد هدراً للموارد العامة وتفریطاً بالملكية العامة لوسائل الانتاج. هذا التوجه أدى الى تعرض الحكومة الى ضغوطات اجتماعية، لا سيما وان هذه الاجراءات لم يتوفر لها المناخ الملائم لتطوير الاستثمار، في ظل نظام اقتصادي قائم على المركزية والشمولية والهيمنة على آليات الفعل الاقتصادي، مما اضطر الحكومة الى اتخاذ القرار بإيقاف الخصخصة عام ١٩٩٤<sup>(٢٨٢)</sup>. ومع بداية عام ٢٠٠١ تم

<sup>٢٨٠</sup> - د. طعمة، عايد جسام، " تخطيط المناطق الصناعية في المحافظات كوسيلة لتنظيم استثمارات الأرض"، اطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا/جامعة بغداد، ١٩٩٩.

<sup>٢٨١</sup> - السامرائي، سعيد عبود، سياسات التصنيع والتقدم الاقتصادي في العراق، 1973، ص ٢٠١.

<sup>٢٨٢</sup> - الكناني، د. كامل كاظم بشير، "الخصخصة...، مصدر سابق، ص ١٠٨-١١٢.

تأسس جمعية "رجال الأعمال العراقيين" استناداً إلى قانون الجمعيات رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١، وبما يساهم في دعم النشاط الخاص المحلي ورفع مساهمته في برامج التنمية الاقتصادية، وقد وصل عدد أعضاء الجمعية إلى (٤٩٤) عضو عام ٢٠٠٤ يعملون في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي كالتجارة والتأمين والصناعة والاستثمار المالي (٢٨٣).

ومن الأمور التي تحسب على القطاع الخاص في العراق انه يهدف إلى الربح السريع ويعمل في النشاطات السهلة ذات العوائد المرتفعة، لذلك إن مشاركته في برامج التنمية هي لزيادة دخول أصحابه وليس المساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني. وبغض النظر عن ذلك يجب إن نبين إن دور القطاع الخاص لا يمكن إلا إن يكون كبيراً في النهوض بالواقع الاقتصادي، ذلك إن تجربة العراق الطويلة مع النشاط العام أثبتت بشكل واضح، انه لا يمكن تطوير الاقتصاد الوطني إلا بإعطاء فرصة حقيقية ودور واضح للقطاع الخاص والإبقاء على دور محدود ومعين للنشاط العام. وبناء على هذه الحقيقة يجب إن تعمل الحكومة على توفير فرص النجاح المطلوبة للنشاط الخاص وتسهل عمله في مختلف القطاعات الاقتصادية، وتغير النظرة السلبية عن القطاع الخاص، والعمل الجاد على إفساح المجال له ليدخل جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا لن يتم إلا عن طريق الدعم الحكومي لمشاريع النشاط الخاص والعمل على إصدار التشريعات المناسبة التي تساعد على نجاح استثماراته ومنحه القروض والسلف التي يحتاجها لتطوير أعماله وتهيئة المناخ الاقتصادي والسياسي لتوسيع مشاركته في التوصل إلى إعداد برامج استثمارية وإنتاجية واستهلاكية كفوءة اقتصادياً تهدف إلى جانب مشاريع القطاع العام تحقيق مستقبل أفضل للاقتصاد والمجتمع العراقي، وهذا ما بدى أكثر وضوحاً بعد ٢٠٠٣.

<sup>٢٨٣</sup> - الحديثي، د. سيف الدين محمد وآخرون، "رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي"، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٤.



### ٣-٢-٣ مرحلة ما بعد ٢٠٠٣: اعتماد الأولوية للاستثمار الخاص ونظام السوق

في ٩ نيسان/ ٢٠٠٣ برزت ملامح لمرحلة جديدة في الاقتصاد العراقي تختلف جذرياً عما كان معمول به منذ عام ١٩٥٨، سياساً واقتصادياً واجتماعياً، بكل ما تتضمنه دعوات التحول الجذري نحو اقتصاد السوق والانفتاح على العالم الخارجي والتعامل الفعال والناضج مع المتغيرات الدولية المعاصرة، ومنح الاستثمار الخاص الفرص الكاملة مع انتهاء الدور القيادي للقطاع العام في الاقتصاد الوطني. وقد تجلى هذا التوجه في وثيقة رسمية تشريعية هي دستور ٢٠٠٥ والذي اكد على هذه السياسة في المادتين (٢٣) و(٢٥) منه.

وانطلاقاً من ذلك سعت الحكومات العراقية المتعاقبة، بعد هذا التاريخ، في التوجه نحو السوق الحرة وتقليص نشاطاتها الاقتصادية خاصة في مجال الانتاج والتسويق وذلك كجزء من استراتيجية تفعيل القطاع الخاص والاعتماد عليه في تأدية مهام النهوض الاقتصادي بدلاً من التوسع في نشاطات الدولة، وفي خضم هذا التوجه تم تشريع قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦. لقد جاء في اهداف هذا القانون "تشجيع القطاع الخاص العراقي والاجنبي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الاسواق المحلية والاجنبية"، وهو في ذلك إشارة واضحة الى منح المستثمر الاجنبي الاهمية المبتغاة كما هي للمستثمر الوطني للنهوض بالمهام التنموية للاقتصاد الوطني في ظل النظام الاقتصادي الجديد في العراق والقائم على حرية السوق وتخلي الدولة عن ارثها في الهيمنة على النشاط الاقتصادي الى الاستثمار الخاص. وقد أُنشئ هذا القانون مجالات الاستثمار في استخراج وإنتاج النفط والغاز، وكذلك في قطاعي المصارف وشركات التأمين، كما الغى قانوني الاستثمار رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٨ ورقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٢.

وإذا كان النظام السياسي في العراق، بعد عام ٢٠٠٣، قد ارسى القاعدة القانونية استناداً الى هذا القانون، والتعديلات اللاحقة له، في تحفيز الاستثمار الخاص ووضع

التسهيلات والحوافز للاستثمار في العراق، إلا ان عدم الاستقرار السياسي وسيادة التجاذبات السياسية بين الاحزاب المتنفة في الدولة قد انعكس ليس فقط على خوف المستثمر الوطني، وانما ايضا على سلبية تفاعل المستثمر الاجنبي مع هذا القانون. هذا التناحر السياسي، والذي يبدو طبيعياً في بلد تعرض لحكم مركزي شامل طيلة اكثر من ثلاث عقود أضافه الى تداعيات الاحتلال الاجنبي، كان له تأثيره في عدم امتلاك العراق لسياسة اقتصادية واضحة على وفق منظور استراتيجي في أحداث التحول الاقتصادي المطلوب نحو اقتصاد السوق وامتلاك ثقة المستثمر. ومما زاد من حالة تخوف الاستثمار الخاص أيضاً هي الظروف الامنية غير المستقرة التي اجتاحت العراق بعد عام ٢٠٠٤ لتزداد شدة وقساوة في عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٧ تتخللها عمليات اغتيال وتهجير داخل العراق مع هجرة اعداد كبيرة من السكان، الى دول متعددة في العالم، وخاصة دول الجوار<sup>(٢٨٤)</sup>. وبالتأكيد، فان ظروف مثل هذه لن تشجع على عملية الاستثمار في مثل هكذا بلد عانى ايضا من تدمير شبه كامل لمرافقه الاقتصادية بفعل العمليات الحربية مع عجز عن توفير متطلبات الحماية للاستثمار الخاص نتيجة الظروف الامنية اللاحقة، علاوة الى المآخذ التي بدأت بالظهور تدريجياً عند تطبيق القانون، والتي تمثلت بجانبين رئيسيين<sup>(\*)</sup>:

**الاول:** ملكية الاراضي للمشروع الاستثماري؛ لم يتطرق القانون لتمليك المستثمرين الأجانب للأراضي بل تطرق فقط لمبدأ المساطحة، وهذا مغاير تماماً لما معمول به في اقليم كردستان-العراق.

**الثاني:** النافذة الواحدة؛ اكد القانون على "انشاء نافذة واحدة في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاقاليم والمحافظات تظم مندوبين مخولين من الوزارات واعضاء ترشحهم مجالس الاقاليم والمحافظات حسب الاحوال والجهات ذات العلاقة تتولى

<sup>٢٨٤</sup> - انظر الفصل الثاني/ المبحث الثاني- الفقرة ٣-٣-٣، وللاطلاع على تفاصيل الهجرة، انظر، اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢"، مصدر سابق، ص ٩٥-١٠٨.

\*- تم الإشارة ايضا الى جوانب اخرى من هذا القانون، كما جاء في فقرة ٢-٣-٢ من هذا الفصل.

منح الاجازة والحصول على الموافقات من الجهات الاخرى وفق القانون". ولكن اظهر التطبيق عدم تفعيل هذه النافذة وان الاجراءات المعتمدة في منح "اجازة التأسيس" تأخذ وقتاً طويلاً لا يقل عن ثلاثة اشهر وفي قنوات متشعبة بين الدوائر المختلفة ذات العلاقة، بما يربك العمل ويثير الشكوك حول جدوى هذه الاجراءات.

هذه المآخذ كان تأثيرها واضحاً في حركة الاستثمار الخاص في العراق، إذ على الرغم من مرور كل هذه السنين على تشريع هذا القانون، فان النتائج ما زالت متواضعة جداً، مع كل الجهود المبذولة من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار<sup>(\*)</sup>، بفعل الافتقار الى آليات عمل في التطبيق مع فقدان البيئة الاستثمارية الملائمة بعد سنوات طويلة من عدم الثقة للمستثمر من ملكية راسماله كلاً او جزءاً. هذا النوع من الضمانات غير واضحة المعالم في هذا القانون، خاصة مع وجود عبارة استثناء وهكذا ضمانات كما في الفقرة (٣) من المادة (١٢)، التي تعطي افضلية للقضاء العراقي حق البت في احكام المصادرة والتأميم. ان غياب التحكيم الدولي هنا سوف يضعف من قدرة الهيئة الوطنية للاستثمار او فروعها في المحافظات على الترويج للفرص الاستثمارية المتاحة الى المستثمرين في الخارج، وايضا ابقاء المخاوف قائمة في طريق النهوض بالقطاع الخاص المحلي.

وبالرغم من الحوافز المغرية والامتيازات الكبيرة إلا ان الضمانات المقدمة تبقى قلقة، بفعل تجربة الماضي، ما لم يقترن هذا الاستثناء بحق اللجوء الى التحكيم الدولي لكي لا يشعر المستثمر الاجنبي او الوطني باحتمالية الوقوع تحت مطرقة التأثيرات السياسية للاحزاب النافذة والقادرة على تحريك مسارات الاقتصاد العراقي بطريقة او بأخرى، وتجربة التأميم في الستينات خير دليل على ذلك. ويبدو ان هناك جهود مبذولة

---

\* يكاد ان تقتصر هذه الجهود على اقامة المؤتمرات العالمية حول فرص الاستثمار المتاحة في العراق ومنها ملتقى سلوفاكيا الاقتصادي ومؤتمر لندن خلال شهر آيار ٢٠٠٩، ومؤتمر القاهرة في بداية ٢٠١٠ ثم مؤتمر نيويورك في نيسان ٢٠١٠، وكذلك جولات وزارات مسؤولي الدولة ومن اعلى المستويات لتشجيع الاستثمار الاجنبي في العراق، دون ان يشعر المواطن بانجازات ملموسة لهذه الهيئة، في مشاريع استثمارية مؤثرة.

لاجراء بعض التعديلات على قانون الاستثمار اعلاه وكذلك قانون اعمار البنية التحتية والخدمية وباقي القوانين ذات العلاقة وبما يضمن تفعيل عملية الاستثمار الخاص في العراق، والتي كانت بواورها في قيام الحكومة مؤخراً بالسماح للمستثمر بتملك الاراضي لاغراض تنفيذ مشاريع الاسكان، كما جاء في "قانون التعديل الاول لقانون الاستثمار الذي صادق عليه مجلس النواب العراقي في ١٣ تشرين الاول ٢٠٠٩"، واصبح نافذ المفعول بعد ان صادق عليه مجلس الرئاسة في ٢٥ منه، ومن اهم ما تضمنه التعديل:

- السماح لغير العراقيين بتملك الاراضي لاغراض مشاريع الاسكان حصراً؛
- منح هيئات الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في اقليم الشخصية المعنوية لتمكينها من اداء مهامها بصورة اكثر فاعلية؛
- جمع واحصاء الاراضي العائدة ملكيتها للدولة وحصرها تحت تصرف الهيئة الوطنية للاستثمار لغرض تخصيصها للمشاريع الاستثمارية.

نأمل ان تساهم هذه التعديلات في إزالة المعوقات التي تحيل دون تعثر التنفيذ للاستثمار الخاص وخاصة فيما يتعلق بامتلاك الاراضي لاغراض مشاريع الاسكان(\*)، على ان يتم تعزيز ذلك بالتعليمات الخاصة في توضيح آليات التطبيق في مديات هذا التملك والموقع الجغرافي وحجوم رؤوس الاموال التي يتمتع بهذا الامتياز، إضافة الى بعض مواد القانون وكما يلي:

- عندما يتبين ان المشروع غير ذي جدوى للاقتصاد الوطني، هل يجب ان تبقى مدة المساطحة في التصرف بالارض مدة (٥٠) عام؟ ام انه يمكن ان يكون هناك حل آخر قبل اكتمال تلك المدة (المادة ١١-ثالثاً)؟
- السعي الجاد والضروري لانهاء معاناة المستثمر في الاجراءات المطلوبة ضمن سياقات المراجعة الطويلة بين عدة دوائر في متاهات عمل بيروقراطي-روتيني

---

\* - صدر مؤخراً قرار من مجلس الوزراء في شهر ك ٢٠١٢/٢ بإعفاء مشاريع الاستثمار السكنية من الضوابط الواردة في القرار (٥٨١) والصادر في ١٩٨١/٥/٥، والذي يتعلق بعدم استخدام الاراضي الزراعية في المدن لإقامة مشاريع استثمارية عليها.

- للحصول على "أجازة التأسيس"، من خلال التطبيق الفعلي والمباشر لفكرة "النافذة الواحدة"، الواردة في القانون (المادة ٢٠-أولاً)، في اختزال كافة الاجراءات في موقع واحد يتسم بسهولة الاتصال والتواصل مع المستثمر وتجاوز للكثير من الجهود والتكاليف علاوة على اختصار عامل الزمن.
- ضرورة تشخيص نوع و ظروف الاستثمار الخاص على المستوى القطاعي، فظروف الاستثمار الصناعي تختلف عن ظروف الاستثمار التجاري.
  - ضرورة إيلاء رأس المال العراقي المهاجر اهمية للدور الذي يمكن ان يضطلع به في إعادة بناء وترميم القطاع الخاص المحلي بل وفي جذب رأس المال الأجنبي، إذا ما أعطي الفرصة لكسر الحواجز النفسية التي خلفها الإعلام الإقليمي والعالمي في نفوس المستثمرين غير العراقيين(\*).
  - مع الوضع الأمني غير المستقر، والذي لانحسد عليه فيما لو قورن بأوضاع الدول العربية والإقليمية، فإن قانون الإستثمار لم ينص صراحة على ضمانات أمنية واضحة كتأسيس تشكيلات أمنية ذو ثقافة إقتصادية تتاط بها مسؤولية توفير الحماية الأمنية للمشاريع الإستثمارية في العراق.
  - مع وجود جدوى إقتصادية للفرص الإستثمارية في معظم القطاعات والتي قد تجذب رؤوس الأموال من موطنها الأصلي الى العراق إلا إن تلك الجدوى تبقى مرهونة على خلق بيئة إستثمارية صالحة لجذب الإستثمارات في العراق. إذ بالإضافة الى ما يتمتع به العراق من موارد طبيعية وبشرية وسوق محلية للتصريف وغيره، إلا أن للتشريع أثر كبير في تنظيم الحياة الإقتصادية وخاصة

---

\* - تقدر رؤوس الاموال العراقية في الخارج باكثر من (40) مليار دولار، وإذا ما تمكنت الحكومة العراقية من جذب هذه الاموال او جزء منها الى السوق العراقية، فان ذلك سوف يساعد بصورة كبيرة في دعم النشاط الاقتصادي، كما انه يجب ان تشجع سياسات الحكومة العراقية رؤوس الاموال العربية خصوصا من دول الخليج العربي و رؤوس الاموال الاجنبية للاستثمار في العراق، وذلك من خلال تفعيل قانون الاستثمار الاجنبي وتقديم الضمانات المطلوبة للمستثمرين وتهيئة الارضية المناسبة للاستثمار من خلال زيادة الوعي المالي والمصرفي وفتح المزيد من المصارف الكبرى، بما في ذلك الاجنبية، وتفعيل دور سوق العراق للاوراق المالية واصدار القوانين المطلوبة لذلك.

تلك المتعلقة بالإستثمار، لذلك يجب ايلاء قطاع الخدمات والبنى التحتية الاولوية في جهود الحكومة في هذا المجال.

- القانون عبارة عن وثيقة تبين الامور والمشاكل الادارية والحقوقية وكيفية حلها، وهو ما يمكن ان يطبق على اي دولة في العالم يحكمها نظام اتحادي، فهي لم تشخص خصوصية المسار التنموي في العراق بعد سنوات طويلة من التفاوت في التنمية بين محافظة واخرى، إذ يمكن للعملية الاستثمارية بموجب هذا القانون، ان تضطلع بمهمة تحقيق التنمية المكانية المتوازنة. لان مشكلة التباين المكاني للتنمية يجب ان ينظر لها من مستوى شامل لنبين المحافظات التي تحتاج الى مشاريع استثمارية كبيرة للارتفاع بها، وبالتالي نوفر لها تسهيلات اكبر لتحقيق التنمية. وهذا يتطلب التباين في منح الامتيازات للاستثمار بين المحافظات المحرومة وبين تلك الاكثر حضوة منها، فالقانون بصيغته الحالية سيدفع المستثمرين الى الاستثمار في المحافظات الاكثر تقدماً، كون التسهيلات الاستثمارية هي نفسها التي تطبق في المحافظات الأقل تقدماً.

إن ما يحسب لهذا القانون هو توفيره مناخ جاذب للاستثمارات الخارجية من خلال البنود التي تشجع المستثمر في توفير التسهيلات الضريبية وحماية اموال المستثمر تحت اي ظرف من الظروف، ومن المتوقع ان يساهم في تفعيل الاستثمار الخاص الوطني والاجنبي إذا ما اكتملت الحلقات الاخرى وخاصة الاستقرار السياسي والامني في العراق.

### ٣-٣ المديونية الخارجية والتعويضات

كان من نتائج مرحلة الحروب والحصار على الاقتصاد العراقي ، والتي تمتد للمدة من ١٩٨٠ ولغاية ٢٠٠٣، نتائج خطيرة لم تقتصر على جوانبها العسكرية من عمليات تخريب وتدمير للهياكل الاقتصادية وموارده البشرية وانما ايضا في تحمل الاقتصاد الوطني الى ديون متراكمة لصالح دول متعددة ترتبت خلال الحرب العراقية الإيرانية

(١٩٨٠ - ١٩٨٨) وما نجم عنها من فوائد متراكمة، وكذلك التعويضات الناجمة عن دخول الجيش العراقي للكويت للفترة من ١٩٩٠/٨/٢ ولغاية ١٩٩١/٢/٢٨.

### ٣-٣-١ الديون الخارجية والفوائد المترتبة عليها

تشير العديد من الدراسات الاقتصادية بأن الديون الخارجية (External Debt) هي اتفاق بين طرفين مدين محلي ودائن خارجي، تقدم بموجبه مبالغ مالية بشكل قرض لقاء تعهد المدين بتسديد المبلغ الأصلي والفوائد المترتبة عليه خلال مدة القرض الذي يستخدم عادة لتمويل الإنفاق الاستثماري. أو هي التزامات مالية مستحقة الدفع بالعملة الصعبة أو المحلية يتحملها البلد المدين ويسددها خلال مواعيد معينة وفقاً لأسعار فائدة محددة مسبقاً. وتلجأ معظم الدول النامية إلى التوجه نحو المصادر الخارجية للتمويل عن طريق الاقتراض لتغطية النقص في المدخرات المحلية اللازمة للاستثمارات المحلية وزيادة استيراداتها من السلع بنوعيتها الإنتاجي والإستهلاكي لمواجهة الطلب المحلي ودعم اقتصاداتها للنهوض بمجتمعاتها وتحقيق التنمية الاقتصادية.

وتتفرد المديونية التي شهدها العراق بأنها لم تكن بهدف تمويل المشاريع التنموية بل كانت تصب في تمويل العمليات العسكرية للحرب وما تطلبتة أيضاً من تلبية الاحتياجات المحلية لمجمل فعاليات الاقتصاد الوطني بعد عجز التمويل المحلي على تغطية هذه المتطلبات، لاسيما وأن المورد الرئيسي للتمويل من العملات الأجنبية وهي الصادرات النفطية قد توقفت بفعل العمليات الحربية خلال الثمانينات ثم بفعل اجراءات العقوبات الدولية في فرض الحصار خلال مرحلة التسعينات.

لقد اسهم تراجع الإنتاج في القطاع النفطي بسبب الحرب بزيادة المديونية لانخفاض موارد النقد الأجنبي التي أثرت سلباً في الاحتياطات النقدية، وقد بدأت مظاهر الخلل في الحساب الجاري في مطلع الثمانينات وبالتحديد في عام ١٩٨١، فقبل هذه المدة كان الحساب الجاري يتمتع بفائض وكذلك حساب رأس المال، وهكذا ازدادت الاحتياطات الأجنبية من الذهب والعملات الصعبة (٣٤) مليار دولار عام

١٩٧١<sup>(٢٨٥)</sup> الى (٣٥.٥) مليار دولار قبل الحرب مع ايران، عام ١٩٨٠<sup>(٢٨٦)</sup>، وبعد ذلك بدأت الاحتياطات الأجنبية تتآكل شيئاً فشيئاً وأصبح العراق من الدول المدينة في منتصف الثمانينات. ولذلك فان هذه الديون كثيراً ما تصنف ضمن الديون الكريهة كونها اقترضت لتمويل عمليات عسكرية ونشاطات لا صلة لها بالدورة الاقتصادية. وما يؤكد ذلك هو هذا التباين والاختلاف في حجم هذه المديونية بين الوثائق الرسمية قبل الاحتلال والتقديرات اللاحقة لهذه المديونية على اساس الفوائد المترتبة عليها، بعد الاحتلال، بسبب انهيار المؤسسات المالية للدولة العراقية وإتلاف الأوليات والأصول التي تشير إلى ذلك.

اولاً؛ ضبابية تحديد الديون العراقية: في الحقيقة لاتوجد ارقام حقيقية لحجم الديون العراقية<sup>(٢٨٧)</sup>، وهناك تباين واضح في البيانات المعلنة سواء من العراق او من المنظمات الدولية حول مقدار هذه الديون، والتي غالباً ما تتفاوت في مقاديرها المعلنة بين مرحلة زمنية واخرى، ففي المذكرة الرسمية التي رفعها العراق إلى الأمم المتحدة عام ١٩٩١ بخصوص ذلك، اوضحت بأن أجمالي ديون العراق الخارجية بلغت (٨٧) مليار دولار مقسمة كالآتي<sup>(٢٨٨)</sup>:

- ديون الدول المتقدمة: ٢٢,٦ مليار دولار.
- ديون الدول الاشتراكية: ١٦,٥ مليار دولار.
- ديون الدول العربية غير الخليجية: ٣,٨ مليار دولار.
- ديون المنظمات الدولية: ٠,٩ مليار دولار.
- ديون الدول الخليجية: (٤٠) مليار دولار.
- ديون متنوعة لشركات خاصة وافراد ٣.٢ مليار دولار.

<sup>٢٨٥</sup> - الحمداني، د. عودت ناجي، مقالة على الموقع الالكتروني (الانترنت) [www.iraqicp.com](http://www.iraqicp.com)

<sup>٢٨٦</sup> - نعوش، د. صباح، "المديونية الخارجية العربية..."، مصدر سابق.

<sup>٢٨٧</sup> - جريدة الصباح الجديد يوم ١٨/١/٢٠٠٩، "الديون الكويتية بين ضغائن الماضي وتطلعات المستقبل"، بغداد.

<sup>٢٨٨</sup> - الحمداني، عودت، مصدر سابق.



لقد كان موقف الحكومة العراقية قبل نيسان ٢٠٠٣، في اعتبار ديون دول الخليج، وأغلبها للسعودية، عن شراء طائرات ميراج مقاتلة لصالح العراق من فرنسا، عدم التعامل معها كدين على العراق واعتباره ساقطاً حسب الاتفاق بين الحكومتين العراقية والسعودية في حينها لأنه كان مخصص لشراء أسلحة في الحرب مع إيران وللدفاع عن الدول الخليجية نفسها، علماً أن أغلب ديون دول الخليج هي في حقيقتها ليست قروض مستندية وإنما كانت تقدم للعراق كمنح خلال عقد الثمانينات، ولذلك فهي ليست ديون تعاقدية واجبة الدفع من الناحية القانونية<sup>(٢٨٩)</sup>.

اما بعد الاحتلال، الأمريكي-البريطاني في ٩/٤/٢٠٠٣، ادعت الكثير من الدول وشركاتها الدائنة أرقاماً فلكية وغير واقعية ومخالفة للحقيقة للمطالبة عن ديونها للعراق مثل الدول "الاشتراكية" التي ادعت بأن ديونها على العراق يبلغ (٢٠) مليار دولار وكذلك الدول الخليجية التي ادعت بأن ديونها تصل الى (٦٠) مليار دولار وغيرها من الإدعاءات غير الموثقة رسمياً، بحيث أصبح أجمالي الديون الخارجية المترتبة على العراق مع الفوائد المتراكمة عليها حوالي (١٤٢) مليار دولار مقسمة كالاتي<sup>(٢٩٠)</sup>:

- الدول الصناعية (نادي باريس) (\*): ٤٢ مليار دولار.
- مجموعة الدول الاشتراكية: ٢٠ مليار دولار.
- القطاع الخاص الأوربي: ٢٠ مليار دولار.
- دول الخليج العربي (خصوصاً السعودية والكويت): ٦٠ مليار دولار.

في حين تشير تقديرات اخرى إلى إن الدين العراقي بحدود (١٢٢) مليار دولار أمريكي بحلول عام ٢٠٠٣ مقسمة إلى أربع جهات دائنة<sup>(٢٩١)</sup>:

<sup>٢٨٩</sup> - المؤسسة العربية المصرفية، "اقتصاديات الدول العربية، بنيتها وآفاقها المستقبلية"، ط٢، ١٩٨٧، ص ٩٩.

<sup>٢٩٠</sup> - الربيعي، د. كريم، "المديونية العراقية"، مجلة العلوم الادارية، بغداد 2003.

\* - نادي باريس الاقتصادي هو مجموعة غير رسمية من الممولين من (١٩) دولة من اغنى بلدان العالم، تقدم الخدمات المالية مثل إعادة جدولة الديون وتخفيف عبء الديون، والغاء الديون على البلدان المدينة، حيث يقوم صندوق النقد الدولي بتحديد اسماء تلك الدول.

<sup>291</sup> -Marten A. Wess, Iraq's Debt Relieve Procedure and Potential Implications for International Debt Relief, Report for Congress United States, 2006 , p. 5 .

١. دول نادي باريس ٤٠ مليار دولار.
  ٢. الدول الدائنة من خارج النادي ٢٠ مليار دولار.
  ٣. دول الخليج ٤٠ مليار دولار.
  ٤. الدائنون التجاريون ٢٢ مليار دولار.
- ان هذا التناقض الكبير في ديون العراق الخارجية المقدمة من الجهات الدائنة، بعد سقوط النظام، تثير الشك والتساؤل حول مدى صحتها؟
- ثانياً؛ عبء المديونية الخارجية؛ مهما كانت هذه التقديرات، فان من المؤكد، ان العراق يعاني من مديونية اجنبية عالية نتيجة لظروف الحرب والحصار، والتي اكد حجمها محافظ البنك المركزي العراقي بمبلغ اجمالي قدره (١٤٠) مليار دولار<sup>(٢٩٢)</sup>. ان اعباء خدمة هذه المديونية سيكون مرتفعاً هو الآخر، وهذه الاعباء تتمثل بالفوائد المدفوعة على الديون واقساط تسديد الدين، وهي تركة ثقيلة تمثل الوجه الاكثر عتمة في الاقتصاد العراقي، فهي تعني اقتطاع نسبة من ايرادات الدولة التي كان من المفترض توجيهها نحو خدمة المواطن. ولذلك يعتبر الدين الخارجي احد اهم المشاكل او المعوقات التي تقف بوجه نمو الاقتصاد العراقي. ومن الطبيعي فان عدم تسوية هذه الديون يشكل عائق كبير امام التنمية في تحقيق التراكم الراسمالي الذي يعد العنصر الاساس في زيادة الاستثمار وبالتالي توليد الدخل، حيث لا يمكن للقدرات الذاتية ان تلبي متطلبات التمويل والاستثمار الضرورية وتسيير التنمية الاقتصادية في العراق خصوصاً اتجاه ضخامة المديونية.

### ٣-٣-٢ إعفاءات الديون العراقية

بعد احتلال بغداد في نيسان ٢٠٠٣، قامت الولايات المتحدة بممارسة ضغوطها على الدول الدائنة من اجل تخفيض ديونها المستحقة على العراق والتي تشكل عبء في وجه جهود الاعداد وإنعاش الاقتصاد العراقي المنهار، حيث تم تعيين وزير الخارجية الامريكي منسقاً لشؤون الديون وإدارة الحوار الدولي بشأنها. وفي أيلول ٢٠٠٣ بدء

<sup>٢٩٢</sup> - وزارة التخطيط، "التقرير الوطني لحال التنمية البشرية عام ٢٠٠٨"، بغداد، ص ١١٤.

التفاوض مع الدول الدائنة للعراق وصولاً إلى تسويات مالية لتخفيض الديون<sup>(٢٩٣)</sup>، وبعد جهود وضغوط تمكن من التوصل إلى اتفاق مع دول نادي باريس، والتي أسفرت الجهود عن الموافقة على تخفيض (٨٠%) من الديون وعلى شكل مراحل بعد موافقة العراق على شروط صندوق النقد الدولي في إجراء عملية الإصلاح الاقتصادي، وهذه المراحل هي<sup>(٢٩٤)</sup>:

**المرحلة الأولى:** حتى ٢٠٠٥/١/١: إلغاء (٣٠%) من ديون العراق بعد توقيع الاتفاقية مباشرة.

**المرحلة الثانية:** إلغاء (٣٠%) من الديون بعد توقيع اتفاقية مع صندوق النقد الدولي والتي تقضي بتطبيق إجراءات الإصلاح الاقتصادي.

**المرحلة الثالثة:** إلغاء (٢٠%) من ديون العراق بعد ثلاث سنوات من تطبيق شروط صندوق النقد الدولي بعد تقييم الإصلاحات.

وبالتالي يكون دين دول نادي باريس قد انخفض إلى (٧.٨) مليار دولار على أن يكون موعد السداد على مدى (٢٣) سنة بعد مهلة ست سنوات. ان الاتفاقية اعلاه تستلزم لتحقيقها تطبيق جملة التزامات مالية ونقدية من بينها ما يأتي:

١. الالتزام بآليات عمل اقتصاد السوق (الاقتصاد الحر)؛

٢. قيام القطاع الخاص بالدخول في الصناعة النفطية، ومنحه فرص في إدارة النشاط الاقتصادي في قطاعاته المختلفة؛

٣. رفع الدعم الحكومي عن المشتقات النفطية وإلغاء البطاقة التموينية، تدريجياً.

حققت الحكومة العراقية، كما تدعي، تقدماً ملحوظاً في إدارة الدين الخارجي وقضية المديونية الخارجية منطلقاً من اعتبار ألا تتحمل الاجيال الحالية والقادمة عبء مديونية

<sup>٢٩٣</sup> - عربية، زياد بن، "المديونية الخارجية العراقية"، معضلة أخرى تقف عائلاً أمام إعادة الاعمار"، ٢٠٠٥، ص ٢.

<sup>٢٩٤</sup> -Research Group, Dept Relive: Iraq, Interim Compliance Report, February, 2006, p. 106. At: [http:// www.97.utoronto.ca/](http://www.97.utoronto.ca/) .../ 2005 - 31 - 98 - I - comp - Iraq. Pdf.

خارجية تلقي بظلالها على مسيرة التنمية والتطور الاقتصادي المنشود. وتسعى الى حل قضايا كل من دائني القطاع الخاص الاجنبي والدائنين الحكوميين خارج مجموعة نادي باريس. فقد أعلنت الدول غير الأعضاء في نادي باريس إلى جانب الولايات المتحدة واستراليا ومالطا والصين وسلوفاكيا وقبرص والإمارات، أعفاء العراق من ديونها بالكامل، وحذت صربيا (٩٠%) وبلغاريا ورومانيا وماليزيا واندونيسيا على اطفاء (٨٠%) من ديونها، كذلك بولندا (٧٠%) من ديونها الـ (٥٠٠) مليون دولار (٢٩٥).

ومن ناحية اخرى كانت الدعوة الى الدول العربية، وبضمنها دول مجلس التعاون الخليجي، ان تقدم على إلغاء الديون المترتبة بذمة العراق أسوة بالدول الاخرى الاعضاء في نادي باريس والدول الصناعية التي قامت بالغاء ما يقارب (٣٢) مليار دولار، وفعلاً وعدت دولة قطر بإلغاء كامل الديون إضافة إلى وعد السعودية بإلغاء (٨٠%) من ديونها البالغة (٣٠) مليار دولار وكذلك وافقت مصر على أطفاء (٦٥%) من أجمالي ديونها البالغة (٧٤٠) مليون دولار.

وفي هذا التوجه لأطفاء ديون العراق الخارجية هناك امكانية النظر في البدائل الاخرى لاطفاء الديون الخارجية، عدا اسلوب مبادلة الدين ومنها اسلوب مقايضة الدين بايجار او بيع جانب من المشاريع الحكومية الى الجهات الدائنة مقابل الديون، وهي شكل من اشكال الاستثمار الاجنبي مستنداً الى دراسة شاملة وتفصيلية لجدوى هذا البديل وخاصة الافادة من تجارب البلدان الاخرى التي طبقت هذا الاسلوب، كما في تجارب كوبا، الارجنتين، صربيا<sup>(٢٩٦)</sup>. وعلى أية حال فان التفاوض مع الدائنين وفق اتفاقية نادي باريس هي الطريقة الأفضل للتخلص من عبء المديونية الخارجية<sup>(٢٩٧)</sup>، رغم إنها تكون مشروطة وعلى وفق اعتبارات معينة، إلا انها الوسيلة المتاحة في فتح الطريق امام التعاملات المالية والتجارية الدولية.

<sup>٢٩٥</sup> - الكيسي، باتع خليفة، "الاتجاهات الاقتصادية لمسيرة الموازنة المالية لعام ٢٠٠٦ لحد من أثار المديونية الخارجية"، وزارة التخطيط، الدائرة الاقتصادية، بغداد، ٢٠٠٧.

<sup>٢٩٦</sup> - ابو هات، عبد الكريم كامل، "خفض الديون العراقية...ماذا يعني للمستقبل"، الموقع:

وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي حققته الحكومة العراقية مدعومة بالمجتمع الدولي في ملف تسديد الديون الخارجية، حيث تمكنت الحكومة العراقية خلال السنوات الماضية من اطفاء وتسديد أكثر من ٨٠% من الديون، ولم يتبق سوى (٣٠) مليار دولار من اصل (١٤٠) مليار هي اجمالي ديون العراق الخارجية<sup>(٢٩٨)</sup>. إلا ان ما بقي من هذه الديون مازال يشكل تحدياً اقتصادياً وسياسياً كبيراً للعراق بحاجة الى معالجات ناجعة لأغلاق هذا الملف.

### ٣-٣-٣ تعويضات حرب الكويت

تُعد المديونية بحق من اكبر المشاكل التي واجهها الاقتصاد العراقي والتي مازال يعاني منها لحد الآن، إذا ما ضفنا الى ذلك ايضا تعويضات الحرب التي يدفعها العراق الى الكويت بموجب قرارات الامم المتحدة والتي خفضت الى (٥%) من إيرادات النفط العراقية بموجب الفقرة (٢١) من قرار مجلس الأمن المرقم (1483) عام ٢٠٠٣<sup>(٢٩٨)</sup>. إذ اقر مجلس الأمن الدولي بعد نهاية حرب الخليج الثانية مبدأ العقوبات الدولية على العراق وحمله المسؤولية عن الخسائر والأضرار المباشرة التي ترتبت على غزو للكويت بما في ذلك الضرر المتعلق بالبيئة واستنزاف الموارد الطبيعية، وبمقتضى الفقرتين (١٨) و(١٩) من القرار (٦٨٧) تم إنشاء صندوق تديره لجنة تابعة للأمم المتحدة يتم تمويله من عائدات النفط المصدرة والتي يأذن مجلس الأمن بتحديد كمياتها استثناء من قرار العقوبات للوفاء بمتطلبات التعويض<sup>(٢٩٩)</sup>، وقد تم تحديد التعويضات الواجب

---

\*- تصريح الخبير في وزارة المالية د. هلال الطحان لاذاعة العراق الحر يوم ٢٠١٢/٩/٢، موضحا ان اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب بادرت الى وضع مشروع قانون لانشاء صندوق لتسديد ديون العراق تخصص له نسبة معينة من الموازنة العامة للدولة. وان هذا الصندوق سيكون مؤسسة مالية مستقلة تملك هامشا واسعا للتحرك والعمل على انهاء ملف الديون العراقية.

<sup>٢٩٨</sup> - فايق عبد الرسول، "التحديات التي تواجه العراق"، ورقة خلفية لدراسة خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق، ٢٠٠٦، مؤشر في التقرير الوطني للتنمية البشرية-٢٠٠٨، مصدر سابق، ص ١١٤.

<sup>٢٩٩</sup> - مركز البحوث والدراسات الكويتية، " دور الأمم المتحدة في أقرار السلم والأمن الدوليين، دراسة حالة العراق والكويت"، الكويت، 1995، ص ص 72- 74.

استقطاعها من العراق بموجب القرار (٦٨٧) بـ (٣٠%) من عائدات العراق النفطية بعدها تم تخفيضها إلى (٢٥%) ثم إلى (٥%) بعد احتلال العراق من قبل امريكا والدول المتحالفة معها. وقد أعلن صندوق التعويضات التابع للأمم المتحدة بان هنالك ما يقارب الـ (٢.٧) مليون طلب قدم اليها، تقدر تعويضاتهم بحوالي (٣٥٣) مليار دولار أمريكي، ولكن ما اقر منها (٥٣) مليار دولار، كما في الجدول التالي:

#### جدول (43)

طلبات التعويض المقدمة والمحددة حتى عام ٢٠٠٥

نوع التعويضات	التعويضات المقدمة		التعويضات المسددة	
	عدد الطلبات	قيمة (مليار دولار)	عدد الطلبات	القيمة (مليار دولار)
تعويضات الأفراد	٢٦٧٩٠٢٠	٣٢	١٥٤٦٢٩٤	١٢
تعويضات الشركات	٦٦٩٤	٨٥	٤١٠٥	٢٧
تعويضات البيئة	٣٩٣	٢٣٦	٢٨٥	١٤
المجموع	٢٦٨٦١٠٧	٣٥٣	١٥٥٠٦٨٤	٥٣

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة الأمان ومستويات المعيشة في العراق، ج1، التقرير التحليلي، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2006، ص192.

وحسب البيانات المتوفرة من مصادر متنوعة يتضح ان العراق سدد ما قيمته (٢٥) مليار دولار للكويت<sup>(٣٠٠)</sup>، مما يعكس ضخامة المبالغ المتبقية والتي تتطلب من العراق بذل الجهود الدولية -الدبلوماسية للتخفيف من وطأة هذه الديون وتوجيهها نحو مسارات التنمية في العراق من قنوات متعددة قد يكون من اهمها، إمكانية فسخ المجال لاستثمار هذه المبالغ المتبقية في مشاريع استثمارية متنوعة تعكس نتائج اقتصادية مهمة لكلا الطرفين العراق والكويت. وقد لاحت ملامح هذا الانفراج في تحسن العلاقات العراقية-الكويتية بعد حضور أمير الكويت الى اجتماع القمة العربية الذي عقد في بغداد خلال آذار/٢٠١٢ في بغداد، حيث تم الاتفاق، على ضوء مباحثات ثنائية بين الطرفين، على معالجة المشاكل القائمة من خلال الحوار عبر لجان فنية تم تشكيلها من الطرفين لمعالجة الحدود بين البلدين وموضوع التعويضات ومساعدة الكويت على خروج العراق

<sup>٣٠٠</sup> -الحمداني، عودت ناجي، مصدر سابق.

من الفصل السابع. ونأمل ان تثمر هذه الجهود في إعادة الثقة بين الطرفين، على ان لا يمس ذلك سيادة العراق على أراضيه ومياهه، التي أثّرت حولها الكثير من المشاكل بما في ذلك أبار النفط المشتركة بين الطرفين.

### المبحث الثالث

## الجهد التنموي: مؤشرات في التخصيصات الاستثمارية

### بين تجاذبات التخطيط وتعثر التنفيذ

تعتمد آليات التنفيذ للخطط التنموية على كفاءة الاعداد والتنفيذ للموازنات العامة للدولة بشقيها التشغيلي والاستثماري، نظراً لكون الموازنة العامة للدولة هي الاداة الاساسية التي تستخدمها الدولة في تنفيذ أولوياتها الاقتصادية على المديين القريب والبعيد، لذلك يجب النظر الى الموازنة في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها البلاد للمساهمة في توجيه الاقتصاد نحو رفع معدلات التنمية الاقتصادية وزيادة معدل الدخول وتقليل البطالة والتضخم. أما من حيث العائدات فان للموازنة فرضيات حول هيكله العوائد المالية المختلفة التي من الممكن أن تتحقق، وما هي الإجراءات المالية والاقتصادية التي ينبغي تبنيها لتحقيق وتحسين مصادر التمويل الجديدة. وتمثل الجهد التنموي في العراق بعد عام 2003: بإعداد موازنات سنوية؛ الخطة الاستثمارية (Capital Investment Plan) ضمن المستويات الرئيسية الآتية:

- المشاريع الاستثمارية.
- تخصيصات تنمية الاقاليم.
- تخصيصات البترو دولار.
- تخصيصات المنافذ الحدودية.

### 3-1 إيرادات الموازنة الاتحادية بين سيادة الريع النفطي والعجز المخطط

تتكون الموازنة العامة الاتحادية في العراق من جانبين رئيسيين هما: الايرادات والنفقات.

#### 3-1-1 إيرادات الموازنة

من تحليل معطيات الجدول رقم (44) نلاحظ ان مبالغ الايرادات في ارتفاع مستمر منذ عام 2004 ولحد الآن، عدا موازنة عام 2009، لكن بنسب نمو متفاوتة، حيث



نلاحظ انخفاض نسبة النمو لعام 2007 في حين حققت إيرادات عام 2008 أعلى نسبة نمو مقارنة بالسنة السابقة لها (47%)، وذلك نتيجة ارتفاع اسعار النفط الخام بصورة كبيرة وزيادة الانتاج النفطي المصدر الى الخارج، مما دفع الى عمل ميزانية تكميلية للميزانية السابقة. أما في عام 2009 فقد أنخفضت الإيرادات بنسبة (31%) عن عام 2008. هذا الاختلاف بنسب النمو هو بسبب:

- التذبذب في اسعار النفط العالمية.
- عدم استقرار الصادرات النفطية العراقية بسبب الظروف الامنية وضعف البنى التحتية النفطية والتوقعات المستمرة نتيجة عمليات التخريب والتفجير.
- التغيير في اسعار صرف الدينار العراقي.
- غياب الاهداف الدقيقة للنشاطات الاقتصادية وعلى كافة المستويات مع غياب الاستراتيجية طويلة المدى<sup>(٣٠١)</sup>.

هذه الاعتمادية الشديدة على النفط في توفير الإيرادات المالية تعكس سيادة ظاهرة التعامل مع القطاع النفطي كمورد مالي لاقتصاد ريعي أكثر مما هو مورد مالي يمكن استثماره للنهوض بالقطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني<sup>(٣٠٢)</sup>، إذ انها تعتمد بالدرجة الأولى على الريع النفطي، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الريع منذ اكتشاف النفط في العراق (عام 1927) ولحد الآن، بدلاً من التفكير في إستراتيجية واضحة لتنشيط القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يمكن ان تمد الحكومة بالإيرادات وخاصة القطاع الصناعي.

أما الإيرادات الضريبية فهي محدودة بشكل كبير ومتفاوتة بين سنة وأخرى، تعكس الانتكالية الكبيرة على إيرادات استخراج النفط، وهي في افضل نسبها لم تتجاوز (7.5%) عام 2011، وذلك يعزى لعدة أسباب يأتي في مقدمتها، صعوبة الجباية

<sup>٣٠١</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، "اتجاهات التنمية الصناعية في العراق"، مصدر سابق، ص ٤٨.

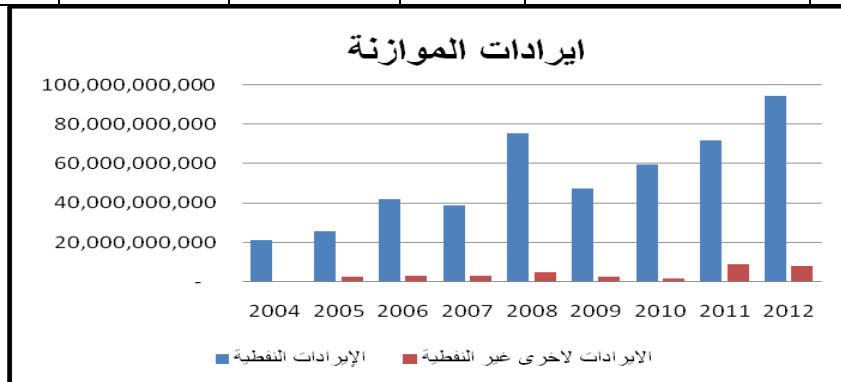
<sup>٣٠٢</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، "منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي"، بحث ضمن فعاليات المؤتمر العلمي الخامس: ٢٠٠٩/١؛ انظر الموقع:

وإنتشار الفساد الإداري والمالي في أجهزتها وضعف النشاط الإقتصادي الخاص، كذلك نلاحظ إن إيرادات الضرائب الكمركية تخضع لشروط المعاهدات والاتفاقيات الدولية ولا سيما تلك التي تنص عليها منظمة التجارة العالمية التي تهدف إلى إزالة الحواجز الكمركية تدريجياً. وهذا ما يجعل الموازنة العامة تفقد أهميتها كأداة تخطيطية ويصبح العمل بها صعب جداً ويخضع إلى المتغيرات غير المحسوبة يتعذر تقديرها والتنبؤ بها في ظل الظروف الحالية.

#### جدول رقم (44)

نسبة الإيرادات النفطية في تكوين الإيرادات الكلية للموازنة للمدة 2003-2012

السنوات	الإيرادات الكلية (مليون د.ع.) نسبة النمو	الإيرادات النفطية %	الإيرادات الضريبية %	اخرى %
٢٠٠٣	٢١٤٦٣٤٦ (لغاية ت ٢)	-	-	-
٢٠٠٤	٣٢٩٨٢٧٣٩	٩٨.٦	٠.٥	٠.٩
٢٠٠٥	٤٠٥٠٢٨٩٠	٩٣.٦	١.٨	٤.٨
٢٠٠٦	٤٩٢٣٢٣٤٩	٩٥.٣	١.٢	٣.٥
٢٠٠٧	٥٤٥٩٩٤٥١	٩٣.٠	٢.٢	٤.٨
٢٠٠٨	٨٠٢٥٢١٨٢	٩٨.٦	١.٢	٠.٢
٢٠٠٩	٥٥٢٠٩٣٥٣	٩١.٩	٧.١	١.٠
٢٠١٠	٦٩٥٢١١١٧	٩٦.١	٢.٢	١.٧
٢٠١١	٨٠٩٣٤٧٩٠	٨٨.٩	٧.٥	٣.٦
٢٠١٢	١٠٢٣٢٦٨٩٨	٩٢.٢	٥.٧	٢.١



المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والبحوث، "النشرة الإحصائية السنوية 2006، جدول (18) ص34، للسنوات 2003-2006. والنشرة السنوية 2010، جدول رقم (26) ص60، للسنوات 2007-2010. والوقائع العراقية للسنتين 2011، 2012 العدين، 4180 و4233.

- تتضمن الإيرادات المتأتية من: بيع الموجودات غير المالية، المنح، المساهمات الاجتماعية، إيرادات أخرى.

### 3-1-2 الفائض او العجز

إذا كان العراق يعاني من حالة العجز في الموازنة العامة قبل عام 2003، في عقد التسعينات وبداية الألفية الثالثة، فإن هذا العجز لم يظهر في هذه الموازنات السنوية بعد عام 2003. أن البيانات المتاحة في الجدول ادناه توضح ان هناك فائض يتزايد بصورة مستمرة بسبب زيادة الايرادات العامة من (2.1) ترليون دينار عراقي [1108.6 مليون دولار] عام 2003 إلى 54.6 ترليون دينار عراقي [43093.49 مليون دولار] عام 2007 بسبب زيادة تصدير النفط الخام وارتفاع اسعاره. أمّا النفقات العامة فإنها تزايدت أيضاً بصورة مستمرة من (1.9 ترليون دينار عراقي) [(1024) مليون دولار] عام 2003 بسبب زيادة الرواتب للوظائف المدنية والعسكرية لتصل النفقات العامة إلى (39 ترليون دينار عراقي) [(30806.24) مليون دولار] عام 2007، ولكن ظهر العجز، مجدداً، في عام 2009 نتيجة انخفاض اسعار النفط على أثر تداعيات الازمة المالية العالمية، والذي انعكس على انخفاض الايرادات الكلية لموازنة هذه السنة<sup>(٣٠٣)</sup>: والجدول (45) يوضح ذلك.

وفي الحقيقة، ليست مسألة سلبية ان تعاني الموازنة عجزاً مالياً، بل ان تشهد الموازنة في ختام كل عام فائضاً مالياً سببه عدم اتمام العديد من الخطط والمشاريع، ومنذ عام 2003: تبدأ الموازنة بعجز مخطط وتنتهي بفائض نتيجة لـ:

- نسب الانجاز غير المكتملة للنفقات الاستثمارية والتشغيلية وتنمية الاقاليم وارجاع المبالغ المخصصة الى خزينة الدولة؛
- زيادة اسعار النفط الخام في السوق العالمية عن السعر المتوقع الذي استند عليه في وضع التقديرات الاولى لايرادات الموازنة وما يترتب عليه من زيادة الواردات النفطية عن المقدرة في الميزانية؛

<sup>٣٠٣</sup> - في مقابلة صحفية مع وزير المالية العراقية مع جريدة الصباح (اليومية) العراقية الصادرة يوم ٣٠ ٢/٨/٢٠٠٨، اكد قيام الوزارة بوضع ثلاث موازنات لعام ٢٠٠٩ بسبب تذبذب أسعار النفط، تم وضع الاولى عندما كان سعر البرميل من النفط (١٤٧) دولار، وبعد أنخفضه الى (١٢٠) دولار تم وضع الموازنة الثانية، اما الثالثة فقد تم وضعها عندما انخفض الى أقل من (١٠٠) دولار. وكذلك انظر: البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي"، ٢٠٠٩، ص ٣.

- ما تواجه الموازنة العامة للدولة من تحديات وتداعيات الوضع الأمني وسوء الخدمات مما اثر بشكل واضح على تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي في تنفيذ المشاريع المتنوعة؛
- تدوير المبالغ من الموازنات السابقة، بسبب التلكؤ في تنفيذ التخصيصات التي تم تخطيطها وأقرت في موازنات سابقة، وبالتالي يتم تدوير هذه التخصيصات من السنة السابقة الى السنة اللاحقة، بمعنى ان الموازنة يتم إعتمادها بعجز ولكن في نهاية السنة المالية وفي الحسابات الختامية ينعكس بشكل فائض في الموازنة الحكومية نتيجة تدني مستوى تنفيذ الموازنة.

جدول رقم (45)

الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٢) (مليون دينار عراقي)

السنة	الايرادات الكلية	النفقات الكلية	الفائض او العجز
٢٠٠٣	٢١٤٦٣٤٦	١٩٨٢٥٤٨	-
٢٠٠٤	٣٢٩٨٢٧٣٩	٣٢١١٧٤٩١	%١٥٢
٢٠٠٥	٤٠٥٠٢٨٩٠	٢٦٣٧٥١٧٥	(%١٧.٩)
٢٠٠٦	٤٩٠٦٣٣٦١	٣٨٠٧٦٧٩٥	%٤٤.٤
٢٠٠٧	٥٤٥٩٩٤٥١	٣٩٠٣١٢٣٢	%٢.٥
٢٠٠٨	٨٠٢٥٢١٨٢	٥٩٤٠٣٣٧٥	%٥٢.٢
٢٠٠٩	٥٥٢٠٩٣٥٣	٥٢٥٦٧٠٢٥	(%١١.٥)
٢٠١٠	٦٩٥٢١١١٧	٦٤٣٥١٩٨٤	%٢٢.٤
*٢٠١١	٨٠٩٣٤٧٩٠	٩٦٦٦٢٧٦٦	%٥٠.٢
*٢٠١٢	١٠٢٣٢٦٨٩٨	١١٧١٢٢٩٣٠	%٢١.٢

المصدر: - تقارير البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية ٢٠٠٧، للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٦ والنشرة السنوية ٢٠١٠، للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٠.

\* تقديرات: جريدة الوقائع العراقية ع4180 في 14/3/2011، ع4233 في 12/ 3/ 2012.

هذا الفائض يظهر من تحليل البيانات في الجدول السابق، حيث يأخذ على العراق انطباعاً بأن هنالك فائضاً، وهذا الفائض متزايد من سنة إلى أخرى، وإن الإيرادات تغطي النفقات والعراق من الدول التي تحقق فائض في الموازنة، ولكن الحقيقة غير هذه، إذ إن معظم الإيرادات المتأتية لهذه الموازنة هي من صادرات النفط الخام، والتي يستند في تقديرها على الكميات المتوقعة تصديرها من النفط الخام وبسعر معين لبرميل النفط في السوق العالمية، وهو، بالتأكيد، خاضع لمتغيرات الاقتصاد العالمي، وهذا ما يجعله عرضة للتذبذب مما يترتب عليه عدم اليقين بتمويل الميزانية، وهذا يفسر العجز "المخطط" في موازنة عامي 2011 و2012 القائمة على تقديرات أولية في سعر برميل النفط التي استندت عليه الموازنة في تقدير الإيرادات والنفقات لهذين العامين.

ان استمرار اعتماد إيرادات الموازنة على حصيلة صادرات النفط الخام يؤدي إلى (٣٠٤):

- الاختلال الهيكلي للاقتصاد العراقي وتكريس الطابع الريعي له، وحاجته الماسة لتنويع مصادر توليد الناتج؛

- اعاقا الإجراءات والجهود الهادفة إلى الشروع بالإصلاح الاقتصادي؛
- اعاقا عملية الانتقال إلى اقتصاد متنوع قائم على معايير سليمة للإنتاجية والتنافسية مع الاقرار والايمان بالدور الهام للقطاع الخاص.

إذا أخذنا كل ذلك بالاعتبار، أدركنا حجم المخاطر المترتبة على أعداد تقديرات الموازنة على وفق الأسعار المتذبذبة للنفط الخام (٣٠٥). ولم يقتصر الأمر على تضارب التقديرات واعتماد أكثر من قانون موازنة في العام الواحد، وما ينجم عن ذلك من تأثيرات بالغة السوء على الأداء الاقتصادي، بل سيمتد ليأخذ طابعاً أكثر خطورة من خلال سعي المكونات والكتل السياسية الرئيسية في مجلس النواب العراقي للحصول على حصص ثابتة أو قابلة للزيادة (أو باقل قدر من التخفيض) من عائدات ريعية تتذبذب باستمرار. ويفترض هنا وجود خطة أو استراتيجية تعمل في إطار سياسة نفطية

٣٠٤ - سالم، د. عماد عبد اللطيف، "أعداد ومناقشة وإقرار الموازنة العامة الاتحادية..."، مصدر سابق.

٣٠٥ - المصدر أعلاه، ص ١٨.

وطنية تأخذ جميع المتغيرات في السوق النفطية، وواقع القطاع النفطي في العراق، انتاجاً وتسويقاً، واحتياجاته بالاعتبار، وبغير ذلك فلن تقضي الحصة الأكبر للنفط في اجمالي إيرادات الموازنة إلا لمزيد من الصراع حول توزيع هذا الريع بين المكونات الاجتماعية المختلفة، وغالباً ما ترتبط هذه الدعوات باغراض سياسية أكثر مما هي اقتصادية لصالح الاقتصاد الوطني(\*) .

ان تحسن وضع الموازنة العامة معبراً عنه بتقليص العجز مرتبط أساساً بالتأكيد الايجابي لعوائد الصادرات النفطية جراء ارتفاع اسعارها في السوق الدولية بمستويات غير مسبوقة، ولا يمكن ان ينسب الى تحسن اداء الاقتصاد المحلي والسياسات النقدية والمالية. ان استمرار الاعتماد على موارد النفط بشكل شبه كلي، وبنسبة تتجاوز الـ (96%) من اجمالي العائدات الكلية، كما ورد في بيان الموازنة للأعوام 2004 و2008 و2010، سيبقى الخلل الرئيس في اداء الموازنة العامة، لذا ينبغي معالجته لضمان استقرار الموازنة والسياسة المالية عموماً وذلك بتنويع مصادر الدخل بالاعتماد على القطاعين الزراعي والصناعي وخلق علاقات تفاعل قطاعي فيما بينهما وبين القطاعات الاقتصادية الاخرى، وتفعيل امكانات القطاع السياحي للتخلص من احادية الجانب للاقتصاد الوطني.

\* - كما في الدعوات التي ظهرت من قبل بعض الكتل السياسية اثناء مناقشة الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢، في تخصيص نسبة ٢٥% من الزيادة الحاصلة في إيرادات النفط وتوزيعها على السكان قبل نهاية ذلك العام، وهو ما جاء في تصريح لوزير التخطيط العراقي يوم ١٦ حزيران/٢٠١٢. وفي ذلك تجسيد واضح لـ "رعاية الاقتصاد العراقي" دون ان يكون لهذه المبالغ تأثير اقتصادي مباشر في آليات عمل الاقتصاد الوطني، عكس ما هو عليه الحال لو تم التفكير مثلاً، بتخصيص هذه المبالغ وضخها باتجاه حزمة معينة من المشاريع ذات المساس المباشر بحياة المواطن، كما هو الحال مثلاً، بأنشاء ابنية للمدارس الابتدائية، التي يعاني العراق فيها من عجز يصل الى ما يقارب مليوني مدرسة، او في التوجه ايضاً الى بناء الوحدات السكنية ضمن مجمعات لاصحاب الدخل المحدود، او في توزيعها للمواطنين على وفق ضوابط وشروط يترتب عليها توفير احدى مرتكزات "راس المال الاجتماعي"، او في تشجيع الاستثمار في مشاريع صغيرة، وخاصة لحدیثي التخرج من الاعدادية او الجامعة. أما ان يتم هذا "التبذير المشرع" في لحظة زمنية معينة وتمضي بعد انفاقها ضمن موجة "الانفاق العائلي" فانها لا تعدو ان تكون "تبذير" لموارد الدولة، نأمل عدم تكرارها أراء مظاهر التخلف في أنشطة وفعاليات الاقتصاد الوطني، وحاجته الماسة الى التقنين في موارده، وخاصة الإيرادات المالية، والتي هي بحد ذاتها، عرضة لمتغيرات خارج إرادة هذا الاقتصاد، لأرتباطها بامكانيات تصدير النفط واسعاره في السوق العالمية.

### ٢-٣ نفقات الموازنة بين هيمنة النفقات التشغيلية وانخفاض النفقات الاستثمارية

ان اقتصاد نامي، مثل الاقتصاد العراقي، أحوج ما يكون الى تسخير موارده المالية في بناء الأسس المادية لعملية النهوض التنموي وعدم تبذيرها في متاهات الانفاق العام غير المنتج، مما يفقده القدرة على إعادة تدوير رأس المال وتنشيط قطاعاته الإنتاجية. وهو ما نلاحظه على مسار اعداد الموازنات العامة في العراق في هيمنة النفقات التشغيلية مقارنة بالنفقات الاستثمارية، والتي من المفترض ان تأخذ الاولوية في الاهتمام لما لها من تأثير مباشر في البناء التنموي للاقتصاد الوطني.

### ١-٢-٣ النفقات الاجمالية بين نفقات الدعم الحكومي والتشغيلية

ان تحليل المعطيات الاحصائية حول النفقات الواردة في الجدول سابق الذكر رقم (٤٥)، يوضح حالة التذبذب في مجمل النفقات للموازنات السنوية طيلة المدة ٢٠٠٤-٢٠١٢، فهي مرتفعة في سنة ومنخفضة في السنة اللاحقة بل وفي نسب نمو سالبة في سنة معينة عن السنة السابقة لها. ففي الوقت الذي بلغت فيه نسبة نمو النفقات الاجمالية الفعلية اعلى نسبة لها وبحدود (١٥٢%) عام ٢٠٠٤ انخفضت بنسبة كبيرة في السنة اللاحقة لها وسجلت نسبة نمو سالبة (١٧.٩%-) عام ٢٠٠٥، ثم ارتفعت مرة اخرى عام ٢٠٠٦ الى نسبة نمو (٤٤.٤%) لتعاود الانخفاض الى اقل نسبة في عام ٢٠٠٧ بلغت (٢.٥%) مقارنة بالسنة السابقة لها. في حين جاء الارتفاع الثاني بنسبة نمو تجاوزت الـ (٥٢%) في عام ٢٠٠٨ لتعاود مرة أخرى، الانخفاض السالب (١١.٥%-) في عام ٢٠٠٩ ثم تعود لتحقيق ارتفاع في الانفاق الاجمالي بنسبة نمو (٢٢.٤%) في عام ٢٠١٠. ولم يقتصر هذا التذبذب على النفقات الفعلية بل امتد ايضاً الى النفقات "المخططة" عامي ٢٠١١ و٢٠١٢.

هذا التذبذب في نسب النمو للنفقات الاجمالية بعد عام ٢٠٠٣، هو دليل واضح على الافتقار الى نهج تنموي واضح وربما إرادة حقيقية للتنمية من قبل الجهات المنفذة، والتي تعاني ليس فقط من انخفاض الكفاءة في التنفيذ فحسب بل وربما، وهو الأرجح، ما تعانيه من سريان آفة الفساد الإداري والمالي في مفاصل الدولة المختلفة، وتلكؤ

الشركات المنفذة عن انجاز المشاريع التي توكل اليها خلال المدة الزمنية المحددة في الاحالة. ان هذا التلكؤ في انجاز معظم المشاريع التنموية يجعلها تحتاج الى اكثر من المدة المقررة لها، وهذا يفسر، ربما، حالة التذبذب في نسب التنفيذ للنفقات بين سنة وأخرى، عندما يتم إعادة الاحالة للمشاريع غير المنفذة في سنة معينة الى السنة اللاحقة لها، وهكذا دواليك. كذلك، فان الزيادة المفاجئة في سنة معينة عن السنة السابقة لها يعود ايضاً، في مجمله، الى زيادة النفقات التشغيلية والتي تتعلق بنفقات الوزارات والمؤسسات الحكومية من جهة ونفقات الدعم الحكومي لبعض المفردات ذات المساس المباشر في تقديم العون والمساعدة لبعض الفئات من المجتمع. ويمكن القول ان الزيادة في نسب نمو النفقات بعد عام ٢٠٠٥، يعود في جوهره الى:

- زيادة رواتب موظفي الدولة والمسؤولين ومبالغ شبكة الحماية الاجتماعية؛
- ارتفاع نسب التعيين في المؤسسات العسكرية، وخاصة في قوى الأمن والشرطة؛
- دعم الشركات المملوكة للدولة؛
- نفقات دعم البطاقة التموينية؛
- زيادة كلف استيراد الوقود، وخاصة النفط والبنزين، والكهرباء من خارج البلد.

اما انخفاض نسب نمو النفقات في عام ٢٠٠٩ فهو يعود الى انخفاض الايرادات بسبب انخفاض اسعار النفط، والتي بدأت بالصعود مع بداية عام ٢٠١٠. ولغرض الوقوف الى حقيقة هذا التباين في نسب تنفيذ النفقات الاجمالية فانه لا بد من توضيح آليات عمل نفقات الدعم الحكومي كجزء من النفقات التشغيلية وتمييزها عن النفقات الاستثمارية.

**اولاً؛ نفقات الدعم الحكومي:** يبرز الانفاق الحكومي من عدة أبواب، اهمها البطاقة التموينية، التي ظهرت في مرحلة التسعينات، وبالذات عام ١٩٩٢ كمحاولة من الدولة في تقنين الاستهلاك العائلي من السلع الغذائية والضرورية للحياة لمجابهة النقص من المعروض السلعي لهذه المواد في السوق المحلية بفعل اجراءات العقوبات الاقتصادية التي فرضت على العراق من قبل الأمم المتحدة نتيجة لغزوه للكويت في آب/١٩٩٠.



وكانت الدولة منذ ذاك الحين تخصص مبالغ طائلة لتوفير هذه المتطلبات، والتي كانت إحدى الإجراءات الفاعلة في كبح جماح الاسعار، لا سيما وان الدولة أتبعت في حينه أيضاً سياسة تحديد الاسعار، وخاصة للسلع المشمولة بمفردات البطاقة التموينية. وبعد عام ٢٠٠٣، تحاول الحكومة تخفيض المبالغ المخصصة، لهذه البطاقة، تدريجياً مع نهج الإصلاح الاقتصادي وتوصيات البنك الدولي الخاصة برفع الدعم عن البطاقة التموينية والاسعار وكذلك استيراد المشتقات النفطية تدريجياً (\*). وهو ما يظهر في تحليل معطيات البيانات الواردة في جدول (٤٦)، حيث نلاحظ هذا التدرج في انخفاض نسب نفقات الدعم الحكومي. هذه البيانات تُظهر ان النسبة الاعلى لهذه النفقات هي للبطاقة التموينية ونسبة (٤١%) في عام ٢٠٠٦ ارتفعت الى (٦٩.٥%) في عام ٢٠٠٨ ثم بدأت بالانخفاض الى (٤٦.٨%) في عام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠٠٦ كان هناك تركيز ايضاً على استيراد الوقود، التي احتلت نسبة (٣٥,٣٤%) من اجمالي النفقات الداعمة، وذلك بسبب ازمة الوقود والحاجة الى توفير المشتقات النفطية، لعدم تمكن المصافي العراقية، في حينه من سد العجز في الوقود للاستهلاك المحلي، واختفى هذا الدعم في السنوات اللاحقة بفعل تشغيل المصافي العراقية بكفاءة في سد حاجة الاستهلاك المحلي. والملاحظ ايضاً، ارتفاع نسب الدعم الحكومي لاستيراد الادوية بنسبة (٢٠.٨٣%) من اجمالي نفقات الدعم في عام ٢٠١٠ مقارنة بالسنوات السابقة، وكذلك نسب دعم المزارعين واستيراد الطاقة الكهربائية. ونلاحظ، ايضاً، وجود باب آخر من النفقات، وهي باب تعويضات حرب الكويت والذي حدد باستقطاع (٥%) من إيرادات النفط. بالإضافة إلى تحمل الدولة أعباء الرواتب التقاعدية، إذ تم اعتماد سلم جديد للرواتب اعتباراً من عام 2008، وتم تخصيص مبالغ إلى شبكة الحماية الاجتماعية وهي مبالغ مخصصة إلى الفقراء والطبقات الفقيرة والمتضررة من عملية الإصلاح الاقتصادي.

\* - انظر في ذلك: الفصل الثاني/المبحث الأول- الفقرة (٢).

وتتلخص قائمة الدعم الحكومي الحالي لتشمل اسعار مفردات البطاقة التموينية، دعم المزارعين، تكاليف الكهرباء والماء، وبرنامج شبكة الحماية الاجتماعية وهيئة دعاوي الملكية وكذلك متطلبات التعداد السكاني، الذي لم يتم تنفيذه لحد الآن. مع الاشارة الى مجالات اخرى في الدعم الحكومي غير المباشر كما في تكاليف النفط الخام الذي يغذي المصافي العراقية، والذي يتراوح بين (8-9) مليار دولار سنوياً. ان الاتجاه العام ان هناك انخفاض في نسب نفقات الدعم الحكومي، ففي عام ٢٠٠٦ كانت النسبة (٢٦%) من اجمالي النفقات التشغيلية، انخفض الى (١٦%) في عام ٢٠٠٨ ثم الى (١٢%) في عام ٢٠١٠، وهذا مؤشر جيد في تقليل النفقات الداعمة التي ترهق الموزانة العامة اجمالاً (\*).

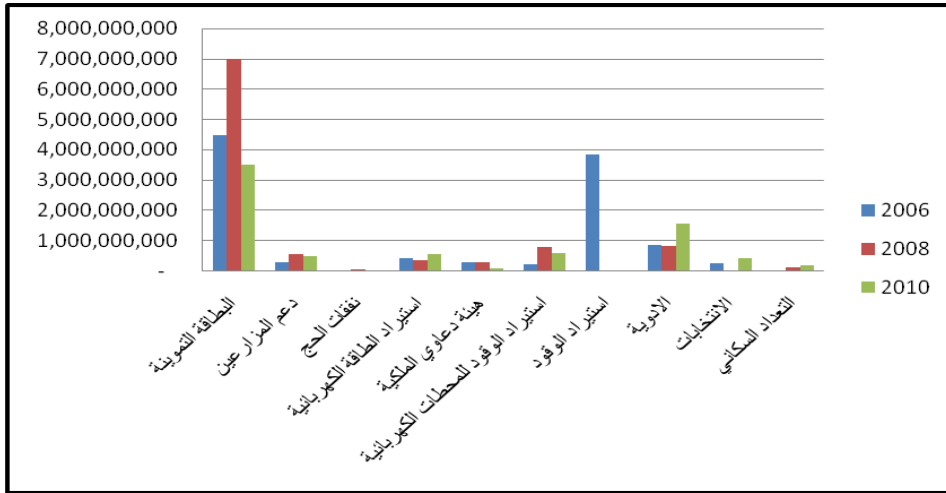
#### جدول رقم (46)

نفقات الدعم الحكومي لسنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ٢٠١٠ (مليون دينار عراقي)

٢٠١٠		٢٠٠٨		٢٠٠٦		النفقات
%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	
46.83	3500	69.45	6985	41.36	4500	البطاقة التموينية
6.82	510	5.71	574	2.76	300	دعم المزارعين
صفر	صفر	0.64	64	0.41	45	نفقات الحج
7.60	5680	3.76	378	4.14	450	استيراد الطاقة الكهربائية
1.35	100	2.98	300	2.76	300	هيئة دعاوي الملكية
8.03	600	8.02	807	2.25	245	استيراد الوقود للمحطات الكهربائية
صفر	صفر	صفر	صفر	35.34	3845	استيراد الوقود
20.83	1557	8.19%	823	7.97	867	الادوية
5.87	438	صفر	صفر	2.57	280	الانتخابات
2.67	199	1.25	126	0.44	47	التعداد السكاني
12	7474	16	10059	26	10879	المجموع

\* تم الاعتماد على السلسلة الزمنية ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ في استخراج مؤشرات النفقات الداعمة وذلك لتوفر البيانات بشكل مفصل لهذه السنوات.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي



المصدر: قوانين الموازنات العامة الاتحادية ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ٢٠١٠

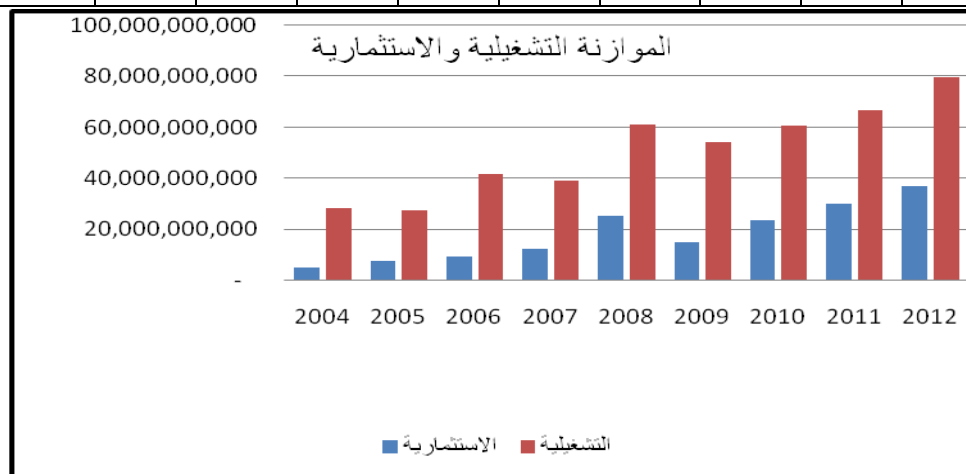
**ثانياً؛ انخفاض النفقات الاستثمارية وسيادة النفقات التشغيلية:** تحتل النفقات التشغيلية النسبة الاكبر من النفقات الاجمالية للموازنات بعد ٢٠٠٣، كما يتضح ذلك من تحليل الجدول رقم (٤٧)، حيث احتلت كمتوسط خلال المدة ٢٠٠٤-٢٠١٠ ما نسبته (٧٧.٥ %) من مجموع النفقات الاجمالية للموازنات السنوية طيلة تلك المدة، بلغت اعلاها في عام ٢٠٠٤ بنسبة (٨٤%)، وكانت اقل نسبة في عام ٢٠٠٨ بلغت (٧١%) من اجمالي النفقات للموازنات العامة. في حين جاءت النفقات الاستثمارية بنسب منخفضة بلغت كمعدل طيلة تلك المدة (٢٢.٥%) من اجمالي النفقات. ونظراً لكون النفقات الاستثمارية تعد روح الموازنة العامة في الوصول الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية، فانها تعتبر نسبة منخفضة لا تتماشى مع الطموح في حاجة العراق الى تنمية شاملة في المجتمع في جميع القطاعات للنهوض بالواقع الاقتصادي والزراعي والسياحي والتعليمي وغيرها من القطاعات الأخرى، في اقتصاد يتطلع الى تفعيل دور الاستثمار والتوجه نحو اقتصاد السوق. وهو ما يثير المخاوف إذا ما لاحظنا انخفاض نسبة التخصيصات الاستثمارية في موازنة عام ٢٠٠٩، التي تحولت الى ميزانية انكماشية لانخفاض اسعار النفط وبالتالي قلة الايرادات المتأتية للميزانية العامة. ويلاحظ ان هناك محاولات لتقليل النفقات التشغيلية وزيادة النفقات

الاستثمارية، حيث كشفت الموازنة الاستثمارية العامة لعامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، توجه جاد لمعالجة الاختلالات الاقتصادية في العراق، حيث خصص أكثر من (١٩) مليار دولار للمشاريع الاستثمارية، اي ما نسبته ٣٩.٦% من الموازنة، وهي اعلى ميزانية للتنمية الاستثمارية منذ تأسيس الحكومة العراقية عام ١٩٢٠، والمهم هنا هو ليس في التخصيص ولكن في مدى امكانية التنفيذ.

#### جدول رقم (٤٧)

النفقات التشغيلية والاستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية للعراق  
للسنوات ٢٠١٢-٢٠٠٤ (%)

النفقات	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
التشغيلية	85	79	82	76	71	78	72	69	60.4
الاستثمارية	15	21	18	24	29	22	28	31	39.6



المصدر: - تقارير البنك المركزي العراقي للسنوات 2004-2010.

- وزارة التخطيط، "الكتاب السنوي الاول لوزارة التخطيط/2011"، بغداد، ص 91.

- وزارة المالية، الموازنة الاتحادية، ٢٠١٢، بغداد.

### 2-2-3 النفقات الاستثمارية: انخفاض في نسب التنفيذ وهيمنة تخصيصات

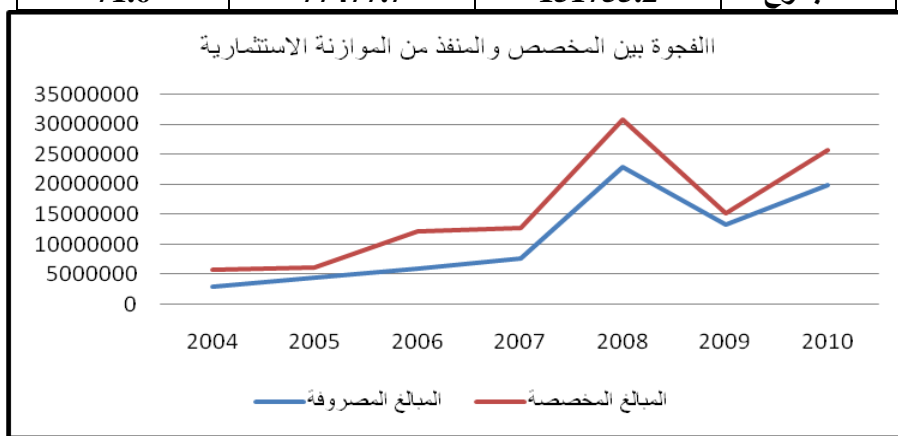
#### القطاع الصناعي

من خلال تحليل معطيات الجدول رقم (٤٨) نلاحظ ان نسب انجاز تنفيذ الموازنة الاستثمارية بقدر ما هي متباينة، فهي متذبذبة ايضاً بين سنة وأخرى، ففي الوقت الذي شهد تحسن ملموس في نسبة التنفيذ عام ٢٠٠٥ حيث بلغت (٧٥%) تقريباً، عادت للانخفاض في السنوات اللاحقة وخاصة في عام ٢٠٠٦ الى (٥٠%) فقط، وجاءت اعلى نسبة انجاز للموازنة في عام ٢٠٠٩ بنسبة تنفيذ بلغت (٨٨.٢%)، ولكنها عادة الى الانخفاض في عام ٢٠١٠.

#### جدول (٤٨)

المبالغ المخصصة والمنفذة للموازنة الاستثمارية ٢٠١٢-٢٠٠٤ (مليون دينار عراقي)

السنة	المبالغ المخصصة	المبالغ المنفذة	نسبة التنفيذ %
2004	5752.2	3014.7	52.4
2005	6131.5	4572.0	74.6
2006	12177.6	6095.3	50.1
2007	12723.8	7723.0	60.7
2008	30708.4	22873.5	74.5
2009	15083.1	13304.0	88.2
2010	25683.4	19895.2	77.5
2011	26883.6	13239.4	49.25
2012	16612.2	لم تتوفر البيانات	-
المجموع	151755.2	77477.7	71.6



المصدر: وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، قسم الموازنة الاستثمارية.

هذا الاخفاق والتذبذب في نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية يظهر ايضاً عند تحليل البنية القطاعية لهيكل الاستثمار، كما مؤشر في الجدول رقم (٤٩). يبدو ان هناك توجه في سياق العملية التخطيطية نحو التخصيص الاستثماري باتجاه القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد العراقي، وبالذات قطاعي الصناعة والزراعة والتي احتلت مع قطاع المباني والخدمات القطاعات الثلاث الاولى من مبالغ التخصيصات الاستثمارية للمدة 2008-2012، مع الاشارة الى احتلال القطاع الصناعي النسبة الاعلى من هذه المبالغ منذ عام 2004، باهمية نسبية تجاوزت الـ (50.6%) كمعدل عام، يليه قطاع المباني والخدمات بنسبة (26.8%) ثم القطاعات الاخرى بنسب أقل بكثير.

ان هذه الهيمنة للقطاع الصناعي على التخصيصات الاستثمارية بنسبة اكثر من النصف، هو، في جوهره، وللهولة الاولى، مؤشر جيد لدفع عملية التنمية الى الامام وتكوين مصادر جديدة للدخل الوطني وخروج الاقتصاد العراقي من اقتصاد احادي الجانب الى التعددية في الهيكل الانتاجي، وتشغيل الايدي العاملة وتقليل نسب البطالة. هذا على الاقل من الجانب النظري، اما على صعيد التطبيق الفعلي، ومن خلال نسب التنفيذ لهذا القطاع، فانها لم تتجاوز في احسن احوالها عن (٦٥.٨%) في عام ٢٠٠٧، مع تذبذب هذه النسب في السنوات الاخرى.

ان حصول قطاع المباني والخدمات على ربع التخصيصات الاستثمارية جاء بسبب تهالك وتدمير المباني العامة والخدمية بعد عام ٢٠٠٣ والحاجة الى اعادة تأهيلها او بناء ابنية جديدة، اضافة الى النقص في خدمات البنى التحتية والفوقية المقدمة للمجتمع. اما قطاع النقل والاتصالات والقطاع الزراعي حصلتا على نسب متقاربة تصل (٨ %) وذلك لاهمية هذين القطاعين وخاصة الزراعة التي توجه الاهتمام اليها بعد تخصيصات ٢٠٠٨، ومع ذلك فهي نسب منخفضة لا تتناسب والجهد الاستثماري المطلوب في تنشيط هذا القطاع، لما له من فوائد متعددة في مجال الامن الغذائي والبيئي والاقتصادي وتقليل الاستيراد من الخارج للحفاظ على العملة الصعبة، وهو ما يتطلب ضرورة الاهتمام بهذا القطاع ورفع نسب الاستثمار فيه لما يعانيه من مشاكل

الملوحة والتغلق لمعظم اراضيه اضافة الى مشاكل الارواء، التي من المتوقع ان تكون هي مشكلة المستقبل في العراق، وربما في معظم دول المنطقة.

اما قطاع التربية والتعليم فانه لم ينل الاهتمام المطلوب من التخصيصات الاستثمارية، ولم يخرج عن دائرة اللامبالاة تجاه هذا القطاع في مرحلة ما قبل ٢٠٠٣، حيث لم تتجاوز، ايضاً، نسبة الـ (٥%) كمعدل عام طيلة المدة ٢٠٠٤-٢٠١٢، وهذا لا يتماشى اطلاقاً مع اهمية هذا القطاع والدور المفترض ان يناط به في تطوير المجتمع وتوعيته وتوفير الكوادر لإدارة وتشغيل المؤسسات المختلفة في البلد، وان هذه النسبة من التخصيصات لا يمكن ان تسهم في تطور النظام التربوي والتعليمي في العراق مع كل مايتطلبه ذلك من مستلزمات اساسية.

ان هذه التوجهات العامة في التخصيصات الاستثمارية قطاعياً، تجعل الاقتصاد العراقي يراوح في مكانه، ان لم يتراجع بحسابات تطور الآخرين، كما هو حال جميع الموازنات والخطط في العراق، منذ الستينات من القرن الماضي، باعتمادها على النمط الكلاسيكي في توزيع التخصيصات المالية، من خلال اعطاء الاولوية للصناعة واعطاء الترتيب الاخير لقطاع التربية والتعليم، بينما التوجهات الحديثة هو نحو تنمية الموارد البشرية وتطويرها واعطاء الاولوية والصدارة في التخصيصات لقطاع التربية والتعليم؛ لبناء الانسان القادر على النهوض بمهام مرحلة الانفتاح والتعامل مع التقنية والحداثة في عالم اليوم. اضافة الى ان هذه التخصيصات للقطاع الصناعي لم تساهم في أحداث التطور المنشود في هذا القطاع بقدر ما كانت موجه لإعادة احياء الكثير من المشاريع المتضررة بفعل العمليات العسكرية والامنية وحالات النهب والسرقة التي سادت العراق بعد عام ٢٠٠٣ والاضرار التي لحقت بها، وخاصة في مستلزمات الانتاج من المكائن والمعدات وضرورة تحديثها اضافة الى إعادة تأهيل الايدي العاملة، كل ذلك انعكس على انخفاض قيمة الانتاج للمنشآت الصناعية الكبيرة بنسبة (٤.١%) في عام ٢٠١٠ عما كانت عليه في عام ٢٠٠٩، وكذلك عدد المشتغلين والرواتب

والاجور المدفوعة فقد انخفضت بنسبة (٢.٥%) و(٤.٢) على التوالي<sup>(٣٠٦)</sup>. وهذا بد ذاته يثير القلق من هذا التوجه الكلاسيكي في التخصيصات الاستثمارية في الانشغال بالقطاع الصناعي واهمال أنشطة القطاع الزراعي ذات الجذور التاريخية للتنمية في العراق او أنشطة القطاع السياحي ذات الامكانيات الواعدة في العراق، وقبل هذا وذاك القطاعات ذات الاولوية في توفير أساسيات التنمية وهما قطاع النفط، الممول الرئيسي للموازنة، وقطاع الكهرباء المحرك الأساسي لكافة الفعاليات والنشاطات الاقتصادية.

يبدو ان خطة التنمية ٢٠١٠-٢٠١٤ أنطلقت في سياستها الاستثمارية من مبدأ الاولويات القطاعية، وعليه حظي قطاع النفط والكهرباء ثم الزراعة بالاولويات الاستثمارية، كما سعت السياسة الاستثمارية الى تعزيز الهدف المكاني من خلال تخصيص مانسبته (١٢.٥%) من اجمالي الاستثمار الحكومي في الخطة لبرنامج تنمية الاقاليم تعزيزا لمبدأ اساسي يدعم اللامركزية ويعطي دورا اكبر للسلطات المحلية في الشأن التنموي، وهو ما نأمل فيه من البرامج الاستثمارية السنوية للسنوات الثلاث القادمة، بعد ان اتضح ذلك في تخصيصات البرنامج الاستثماري لعام ٢٠١٢، والذي منح القطاع الزراعي نسبة مرتفعة مقارنة بالسنوات السابقة، بلغت (١٦.٤%) وهي اعلى نسبة تخصيص لهذا القطاع طيلة المدة ٢٠٠٤-٢٠١١: مع تخفيض حصة القطاع الصناعي، بعد ان ثبت عدم كفاءة هذا القطاع ضمن ظروفه الراهنة على تحسين نسب التنفيذ للسنوات السابقة، هذا الانخفاض كان لصالح قطاعي التربية والتعليم بالاضافة الى قطاع المباني والخدمات، والذي يتضمن خدمات الكهرباء والماء: انظر الجدول رقم (٤٩).

<sup>٣٠٦</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء/مديرية الحسابات القومية، "مؤشرات احصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠٠٧-٢٠١٠، ت ٢/٢٠١١، بغداد. مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء..www.cosit.gov



جدول رقم (٤٩)

البنية القطاعية للنفقات الاستثمارية: التخصيص ونسب التنفيذ (٢٠٠٤-٢٠١٢) (%)

السنوات	الزراعي	الصناعي	النقل والاتصالات	المباني والخدمات	التربية والتعليم
2004	4.7	49.13	12.1	31.13	2.97
تخصيص	68.8	40.6	60.9	60.8	100
2005	5.12	66.02	9.39	16.65	2.82
تخصيص	72.6	58.7	105.8	93	99.7
2006	3.79	73.19	6.66	14.23	2.13
تخصيص	70.1	54.5	54.8	86.3	102.6
2007	4.88	59.49	6.57	20.32	8.74
تخصيص	79	65.8	52.8	57.9	23.8
2008	8.39	51.41	7.05	27.68	5.47
تخصيص	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات
2009	7.3	30.3	7.2	18.9	3.4
تخصيص	83	96.9	73.6	75.7	75.4
2010	6.4	32.4	6.0	24.6	2.7
تخصيص	52.9	93.5	43.5	69.3	36.0
2011	8.58	51.08	6.88	28.78	4.69
تخصيص	42.6	54.4	44.5	44.4	42.4
2012	16.37	39.82	12.80	23.15	٧.٨٥
تخصيص	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات	لم تتوفر البيانات
نسب التنفيذ الكلي ٢٠١١ - ٢٠٠٤	53.3	55.4	57.1	55.3	49.2

المصدر: تم الحصول على هذه البيانات من دائرة الاستثمار الحكومي/وزارة التخطيط.

### 3-2-3 الاخفاق في تنفيذ الموازنة الاستثمارية

من تحليل البيانات الاحصائية الواردة في الجدول السابق (٤٩) تظهر انخفاض عام في نسب تنفيذ التخصيصات الاستثمارية، طيلة المدة ٢٠٠٤-٢٠١١، ربما ظهور تحسن في هذه النسب لبعض السنوات والقطاعات، ولكنها في نسب التنفيذ الاجمالية، للمدة اعلاه، لم تتجاوز الـ (٥٨%) في جميع القطاعات. ان هذا الاخفاق في نسب التنفيذ ربما يعود الى جملة اسباب، نرى اساسياتها تكمن في الجوانب الآتية:

١. قلة الكوادر وضعف الاداء الإداري للمؤسسات الحكومية المنفذة للموازنة؛
٢. شيوع الفساد الإداري والمالي، ووجود مشاريع وهمية، ادى الى اجراءات رويتينة معقدة لتنفيذ المشاريع؛
٣. عدم توفر الاراضي المخصصة للمشاريع الاستثمارية؛
٤. الروتين الحكومي وسيادة العمل البيروقراطي في الدوائر والمؤسسات الحكومية؛
٥. عرقلة صرف المستحقات للشركات المنفذة للمشاريع وتعدد الجهات ذات المرجعية في هذا الجانب؛
٦. تأخر التصديق على الموازنات العامة لأشهر من مرور السنة المالية؛
٧. القوانين والتشريعات المعرّقة لكثير من المشاريع التنموية ذات العلاقة؛
٨. عدم الاستقرار الأمني في معظم المحافظات العراقية، وخاصة المرحلة التي تلت تفجير مرقد الامامين العسكريين (ع) في مدينة سامراء؛
٩. وجود جماعات تقوم بابتزاز الشركات المنفذة للمشاريع في مواقع المشاريع، وبالتالي عدم انجاز المشروع؛
١٠. الخلل الهيكلي للتخطيط من جانبين: الاول بين التخصيصات والموارد المالية، والثاني بين الاستثمارات المخططة والاستثمارات الفعلية.

### ٣-٢-٤ استثمارات القطاع الخاص بين التردد ومحفزات التشجيع الراهنة

ان المؤشرات الاحصائية تشير الى ان القطاع الخاص كان يقوم بتشغيل (٨٢,٢ %) من إجمالي عدد العاملين في الاقتصاد الوطني ويساهم بـ (٤٥,١ %) من تكوين

رأس المال الثابت الإجمالي وينتج (٧٦ %) من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٦٥، أنخفضت هذه النسب في عام ١٩٨٠ الى ما نسبته (٦٦,٨ %) من إجمالي العاملين و (١٩,٦ %) من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي و (٢١ %) من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(٣٠٧)</sup>. ثم جاءت مرحلتى الثمانينات والتسعينات في حروب وحصار انكفاء فيهما القطاع الخاص، علاوة على سياسة الدولة في تحجيم نشاط هذا القطاع وتحت هيمنة القطاع العام<sup>(\*)</sup>.

بعد عام ٢٠٠٣، فتحت الابواب امام الاستثمار الخاص، في السياسة المعلنة وضمن توجهات الدولة في تشجيع القطاع الخاص على وفق اهتمام استثنائي في فسخ المجال له كاملاً "وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره"<sup>(٣٠٨)</sup>، لكي يأخذ دوره في التنمية بكافة مفاصلها وزيادة وتأثر مساهمته في زيادة الناتج المحلي، وليكون احدى مصادر التمويل الاساسية لايادات الدخل القومي. هذه السياسة دعت ايضاً الى اقتصاد السوق الحر وفسح المجال ليس فقط امام الاستثمار الخاص الوطني وانما ايضاً امام الاستثمار الاجنبي، بكل ما يتضمن ذلك من قوانين وتشريعات تضمن عمل آليات الاقتصاد الحر، كما جاء في قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، والتعديلات اللاحقة له<sup>(\*)</sup>. علاوة الى القاعدة الدستورية في كون "الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها"، كما جاء في الدستور/ المادة (٢٣). هذا التوجه وهذا السند الدستوري والقانوني لم يجد صداه لحد الآن في تفعيل عمل القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، او على الاقل تدوير عجلة الاستثمار الخاص التي كان يتوقع تحريكها إذا ما توفرت مثل هذه الضمانات.

<sup>٣٠٧</sup> - سالم، د. عماد عبد اللطيف، "الأداء الاقتصادي للقطاع الخاص في العراق: الخصائص والمحددات والمعطيات الرئيسية"، بحث منشور بالانترنت. <http://www.ahewar.org>

\* انظر الفصل الاول/المبحث الثاني من هذا الكتاب.

<sup>٣٠٨</sup> - دستور جمهورية العراق - ٢٠٠٥، المادة (٢٥).

\* - انظر الفصل الثاني/المبحث الثاني- الفقرة (٣-٢)، من هذا الكتاب.

ان البيانات الاحصائية المتوفرة، تشير الى مساهمات متواضعة، للاستثمار الخاص في شرايين الاقتصاد الوطني. هذه المساهمة تتجلى في بلوغ حصة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الاجمالي نسبة (٣٤%) لعام ٢٠٠٩، ارتفعت نسبياً لتصل الى (٣٥%) عام ٢٠١٠<sup>(٣٠٩)</sup>، بعد ان كانت لا تتجاوز (١٤%) عام ٢٠٠٠ (انظر الجدول رقم ٢٢)، ومع هذا التطور المهم في هذه المساهمة، غير انها ما زالت دون مستوى الطموح في إدارة فعاليات التنمية لحد الآن، على ضوء سياسة التشجيع الراهنة. هذا الولوج الحذر للاستثمار الخاص ربما يعود الى طبيعة الظروف المحيطة، حالياً، بالاقتصاد العراقي، والتي تتجلى في اوضح صورها بعدم وجود رؤية تنموية واضحة لاتجاهات التنمية في العراق، بالرغم من مرور اكثر من عقد من الزمان على حالة التغير السياسي في العراق منذ عام ٢٠٠٣. هذا من جهة ومن جهة اخرى، ربما يكون ايضا لأنعدام الثقة بين المستثمر الخاص ونوايا الحكومة، والذي يتجلى في غموض الاجراءات الإدارية والروتينية التي تعيق حركة رؤوس الاموال بين الفعاليات والنشاطات في الاقتصاد الوطني، علاوة على عدم استقرار الوضع الامني والسياسي بما يترك ضلاله على حركة الاستثمار في البلد التي تبدو عاجزة لحد الآن على جذب المستثمر الوطني قبل الاجنبي.

ورغم هذه الضبابية امام المستثمر الخاص، إلا ان ما يمكن قوله ان الاقتصاد العراقي متجه، بحكم الدستور والبرامج السياسية المعلنة، نحو اقتصاد السوق والانفتاح على العالم الخارجي، وهي من اولى متطلبات توفير ارضية العمل للاستثمار الخاص، وهذا ما جاء في خطة التنمية الوطنية (٢٠١٠-٢٠١٤) والتي وضعت ضمن اهدافها رفع مساهمة القطاع الخاص الى (٤٦.٢%) من اجمالي الناتج المحلي<sup>(٣١٠)</sup>، وهو ما نأمل انجازه بعد توفير متطلبات النهوض للقطاع الخاص في العراق، سواء من المصادر المحلية او الاجنبية.

<sup>٣٠٩</sup> - الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية، للسنتين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠.  
<sup>٣١٠</sup> - وزارة التخطيط، "تقييم السياسات ومتابعة الاداء التنموي لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤"، مصدر سابق.

### ٣-٣ استثمارات "تنمية الاقاليم"

شهد عام ٢٠٠٦ نقطة تحول من النظام المركزي الى النظام اللامركزي حيث خصصت مبالغ تحت باب "برنامج تنمية الاقاليم" الى المحافظات العراقية للمرة الاولى في تاريخ العراق، إذ بدء التفكير واتخاذ ما يلزم في تفعيل هذا البرنامج منذ اواخر عام ٢٠٠٥ عندما تم الابعاز الى وزارتي المالية و التخطيط بالاعداد والتهيئة لخطة تنمية الاقاليم في تمويل مشاريع استثمارية للمحافظات، على ان تكون هذه المشاريع ضمن مديات زمنية في التنفيذ لا تتجاوز سنة واحدة، وان تتولى السلطات المحلية مهمة الإدارة والاشراف على انفاق هذه الاموال لتلبية الاحتياجات الفعلية للسكان<sup>(٣١١)</sup>.

من ملاحظة الجدول (٥٠)، نجد ان المبالغ المخصصة لخطة تنمية الاقاليم اعتمدت مؤشر عدد السكان بصورة اساسية، ولم تعتمد مؤشر المحرومية والحاجة والاولويات للمحافظات التي تعاني ضعف في معدلات النمو، بالرغم من اعداد وزارة التخطيط للدراسات المتكاملة عن درجة المحرومية للمحافظات العراقية، وفق اسس علمية رصينة تماشت في نتائجها مع الواقع التنموي لهذه المحافظات. ان الركون الى عدد السكان فقط، قد اثار الكثير من التحفظ والانتقاد للعديد من اطراف محركي السياسة في العراق وبما فسح المجال لظهور بعض التأثيرات السياسية ومعالجة الازمات السياسية من خلال زيادة التخصيصات لبعض المحافظات على حساب اخرى.

واستنادا الى هذا المؤشر فقد حُصيت محافظات الثقل السكاني في العراق على الحصة الاكبر من تخصيصات "البرنامج الاستثماري لتنمية الاقاليم"، حيث هيمنت محافظة بغداد على اكثر بقليل من ربع ميزانية تنمية الاقاليم خلال المدة ٢٠٠٦ - ٢٠١٠، تليها محافظتي البصرة ونيوى بنسبة تتجاوز قليلاً الـ (١٠ %) لكل منها، تليها محافظة بابل بنسبة (٦,٦٧ %).

<sup>٣١١</sup> - الكفاني، د. كامل و الزبيدي، صبيح، "السلطات المحلية والتنمية..."، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

وإذا كان التخصيص المالي قد جاء على وفق معطيات قائمة على عدد السكان، فإن آلية الفعل التنموي في هذه المحافظة أو تلك، بقدر ما تعتمد على امكانية التمويل لمشاريعها التنموية، إلا ان ذلك غير كاف إذا لم يقترن بتنفيذ فعلي لهذه التخصيصات، وهو ما لم يتحقق، وخاصة في المحافظات التي امتلكت الحصة الأكبر من هذا التخصيص، كما هو الحال في محافظة بغداد التي لم تنفذ سوى (٤٢.٢%) مما خصص للمحافظة طيلة تلك المدة، وكذا الحال مع محافظتي البصرة (٤٤.٢%) ونيوى (٣٧.١%). في حين سجلت محافظتي النجف وميسان افضل نسب تنفيذ تجاوزت الـ (٨٢%) بقليل، وكذلك، نوعاً ما، محافظة كربلاء في نسبة تنفيذ بلغت (٧٥%) تقريباً، بينما حققت بقية المحافظات نسب تنفيذ دون ذلك، وبما يعكس ضياع فرص تنمية بحساب الزمن والامكانيات المالية المتاحة، بحيث لم تبلغ نسب التنفيذ الكلي على مستوى العراق الـ (٥١%)، وبما يؤشر حالة تعثر كبير في مجال التنمية في هذه المحافظات وبالتالي على مستوى العراق.

ان هذا الاخفاق في الجهود التنموية بقدر ما يعود الى حادثة تجربة السلطات المحلية في التعامل مع مثل هذه الفرص المتاحة فانه يعود ايضاً الى عدم وضوح المنهج التنموي في العراق وآليات تطبيقه على وفق سياقات عمل يفترض ان يتم صياغتها قانونياً وتشريعياً من خلال التعليمات والضوابط الواضحة بعيداً، قدر الامكان، عن حالة الازدواجية بين ما يزخر به العراق من آرث في نظام حكم مركزي وبين التطلعات الراهنة في تطبيق اللامركزية. مع ذلك، يمكن ايعاز هذا الاخفاق في تنفيذ الاستثمارات من قبل السلطات المحلية الى جملة أسباب، نرى ان اساسياتها تكمن في:

١. ضعف الكفاءة الفنية والمهنية للكوادر المنفذة للخطة والمراقبة على سير الاداء والتنفيذ؛

٢. نقشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي والمحسوبية في طرق احالة المشاريع وتنفيذها من قبل الشركات؛

٣. الوضع الأمني غير المستقر في بعض المحافظات و خاصة في السنوات ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨؛

٤. هناك نوع من التضارب في المصالح والمسؤولية بين الوحدات الادارية والمجالس المحلية، وخاصة في موضوع الصلاحيات وكذلك في كيفية التعامل بين السلطات المحلية والحكومة الاتحادية (المركزية)؛

٥. افتقار الكثير من المشاريع الى دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية، وعدم وجود آليات واضحة في تحديد الاولويات على مستوى المحافظة، او في العلاقة مع المشاريع التي تمتد في تأثيراتها الى المحافظات الاخرى؛

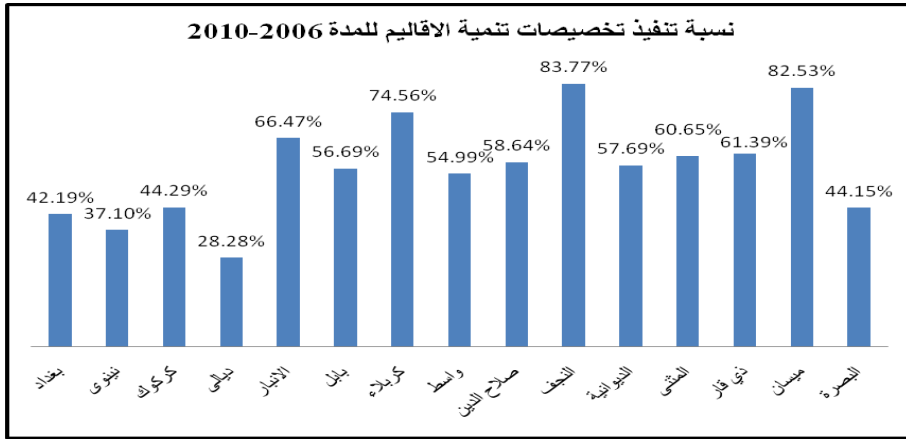
٦. تعدد الجهات والدوائر ذات المسؤولية في احالة هذه المشاريع وتنفيذها وبما يعرقل او يؤخر، على الاقل، من اجراءات انجاز المعاملات اضافة الى سيادة ظاهرة الروتين الحكومي في انجاز معاملات السلف المالية الخاصة بالمشاريع.

#### جدول رقم (٥٠)

التخصيصات الاستثمارية لـ "تنمية الاقاليم" ونسب التنفيذ للسنوات ٢٠٠٦-٢٠١٠ (مليار دينار)

المحافظة	التخصيصات		التنفيذ	
	المبلغ	%	المبلغ	%
بغداد	5007.987	26.34	2112.64	42.19
نينوى	1903.311	10.01	706.069	37.10
كركوك	879.482	4.63	389.523	44.29
ديالى	1148.258	6.04	324.731	28.28
الانبار	953.016	5.01	633.444	66.47
بابل	1268.459	6.67	719.093	56.69
كربلاء	613.174	3.23	457.181	74.56
واسط	732.759	3.85	402.921	54.99
صلاح الدين	837.331	4.40	491.001	58.64
النجف	886.42	4.66	742.544	83.77
الديوانية	690.707	3.63	398.503	57.69
المنثى	445.368	2.34	270.133	60.65
ذي قار	1080.478	5.68	663.252	61.39
ميسان	612.839	3.22	505.805	82.53
البصرة	1951.559	10.27	861.601	44.15
المجموع	19011.15	100	9678.441	50.91

## أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل نظرة في التحليل الاستراتيجي



المصدر: وزارة التخطيط: دائرة تخطيط القطاعات، "اعداد تنمية الاقاليم ومتابعة وتسهيل اجراءات تحليل البرامج"، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات والمحافظات، بغداد، ٥-٥-٢٠١١.

ومع هذه النظرة الاجمالية، للسنوات 2006-2010، فان تحليل نسب التنفيذ السنوية على مستوى المحافظات يعكس نوع من التحسن التدريجي في كفاءة السلطات المحلية على الارتقاء بأداءها الوظيفي في تنفيذ مشاريعها التنموية اعتماداً على تخصيصاتها المالية: الجدول (51). ان تحليل هذا الجدول يوضح تحسن تدريجي في التنفيذ، حتى ان بعض المحافظات حققت نسب تنفيذ (100%) عام 2009 وهي محافظات الانبار وكربلاء وبابل والنجف والديوانية، وهي افضل سنة في نسب التنفيذ على مستوى العراق بلغت ما يقارب (82%). هذا التطور في نسب التنفيذ بقدر ما يعود الى تمتع العراق بنوع من الاستقرار النسبي للوضع الأمني والسياسي في عام 2009، فانه يؤشر تمتع هذه المحافظات بنوع من:

- التحسن التدريجي في كفاءة الاداء الوظيفي من خلال الاعداد المسبق لقائمة المشاريع وتقديمها ضمن المدة المحددة؛
- تراكم الخبرة في التعامل على اقتناء شركات جيدة في تنفيذ المشاريع ضمن المواصفات الفنية والهندسية وضمن المدة المقررة؛
- امتلاك البعض من هذه المحافظات، الكوادر التخصصية والهندسية القادرة على إدارة ومراقبة تنفيذ المشاريع.



بالمقابل، ظهر تلكؤ واضح في تنفيذ التخصيصات المالية في محافظات أخرى عام 2010، وبالذات في محافظتي ديالى وكركوك، مع تباطؤ في محافظتي نينوى والبصرة، بسبب تردي الاوضاع الامنية وعدم الاستقرار السياسي في هذه المحافظات بين سنة وأخرى، في حين كان التلكؤ في التنفيذ في محافظات أخرى تتمتع بنوع من الاستقرار الامني يعود الى عوامل فنية إدارية بما في ذلك عدم أملاك الخبرة المطلوبة كما في محافظات بابل وواسط والمنتى والديوانية وكربلاء وميسان<sup>(\*)</sup>، انعكس على انخفاض نسبة التنفيذ الاجمالية في العراق من (82%) عام 2009 الى (70%) عام 2010

---

\* - نُؤشر هنا، على سبيل المثال، حالة محافظتي كربلاء و ميسان، الاولى تجاوزت نسبة التنفيذ الى (118%) عام 2010، والثانية الى (105%) عام 2008. ان تجاوز التخصيصات في جانب مهم منها تمثل حالة خلل بما يثير التساؤل ليس على مستوى كيفية تغطية هذه النفقات وانما ايضا في كفاءة التخصيص أساساً للمحافظات العراقية.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

جدول (٥١)

نسب التخصيص والتنفيذ في "برنامج تنمية الاقاليم" للسنوات ٢٠٠٦ - ٢٠١٠ (%)

لمحافظة	٢٠٠٦		٢٠٠٧		٢٠٠٨		٢٠٠٩		٢٠١٠	
	نسبة التخصيص	نسبة التنفيذ	نسبة التخصيص	نسبة التنفيذ	نسبة التخصيص	نسبة التنفيذ	نسبة التخصيص	نسبة التنفيذ	نسبة التخصيص	نسبة التنفيذ
بغداد	26.89	4.65	24.44	28.21	29.91	36.72	25.50	76.52	19.84	86.35
نينوى	10.81	6.50	9.88	8.84	9.30	34.44	10.90	41.16	10.41	91.09
كركوك	4.35	29.31	3.95	42.89	3.97	43.25	4.60	74.21	7.03	38.94
ديالى	5.31	0.00	5.65	0.00	6.92	33.30	4.80	80.61	5.94	27.1
الانبار	5.21	40.00	7.71	22.49	3.96	80.06	5.20	100.0	4.76	100.0
بابل	5.96	24.79	7.29	51.01	7.67	56.91	6.20	100.0	4.77	53.74
كربلاء	3.32	27.11	3.12	71.99	3.28	67.79	3.60	100.0	2.82	118.6
واسط	3.96	58.52	3.64	52.64	3.64	53.84	4.20	78.51	4.18	37.50
صلاح الدين	4.46	33.71	4.22	32.73	3.81	52.42	4.50	70.26	5.84	94.49
النجف	4.21	61.02	6.25	52.28	4.81	97.24	4.30	100.0	3.57	98.44
الديوانية	3.96	35.15	2.81	60.00	3.51	50.96	4.00	100.0	4.09	56.07
المتن	2.46	23.77	2.29	50.86	2.16	66.55	2.60	84.05	2.51	69.04
ذي قار	6.38	48.80	6.03	52.18	5.16	39.64	6.60	99.56	5.29	96.04
ميسان	3.53	35.57	3.33	65.83	2.62	105.2	3.70	100.0	3.90	83.48
البصرة	9.20	23.68	9.39	26.33	9.28	52.93	9.30	84.66	15.05	32.45
المجموع	100	22.60	100	34.3	100	49.54	100	81.37	100	69.47

المصدر: وزارة التخطيط: دائرة تخطيط القطاعات، "اعداد تنمية الاقاليم ومتابعة وتسهيل اجراءات تحليل البرامج"، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات والمحافظات، بغداد، 5-5-2011.

ان هذا التباين المكاني والزمني في نسب تنفيذ التخصيصات المالية في المحافظات يؤثر افتقار معظم المحافظات الى القدرات التخطيطية والفنية اضافة الى نقص الخبرة في التعامل مع هذه التخصيصات وسيادة اسلوب المزايدة السياسية في التخصيصات المالية مقارنة بالقدرة على التنفيذ وبما يترتب عليه من مخاطر تبذير الموارد المالية وعدم الاستفادة منها في تنفيذ المشاريع التنموية، علاوة على ما يكتنف اجراءات الاحالة او المناقصة من اوجه في الفساد الاداري والمالي يترتب عليه تلكؤ في التنفيذ من شركات غير مؤهلة فنياً وبما ينعكس على تباطؤ نسب التنفيذ او ترك المشروع، وفي كلا الحالتين، هناك كلف اضافية سوف تترتب على تنفيذ المشروع في السنوات اللاحقة.

### ٣-٤: تخصيصات البترودولار

هو توجه آخر جديد في تخصيص موارد مالية للمحافظات المنتجة للنفط وهو ما أطلق عليه "البترودولار"، حيث تخصص نسبة معينة من الواردات النفطية من صادرات كل محافظة، تم الاتفاق على تحديدها بـ "دولار واحد" لكل برميل نفط منتج أو مكرر من تلك المحافظة وعن كل (١٥٠) م<sup>٣</sup> من الغاز الطبيعي المنتج في أي محافظة عراقية الى ميزانية تلك المحافظة. ان هذه التخصيصات سوف تساهم في تسريع وتأثر الاستثمار في المحافظات المنتجة للنفط، إذا ما تم استخدامها بشكل كفؤ وعقلاني، مع ضرورة الاهتمام بتلك المشاريع الاستراتيجية ذات التأثير المباشر على الفعل التنموي، وكذلك المشاريع المحافظة للبيئة، وبالذات تلك المشاريع التي تهتم بمعالجة الآثار السلبية لعمليات استخراج النفط وتصديره على بيئة تلك المحافظة.

ويتضح من تحليل الجدول رقم (52) والشكل البياني المنبثق منه، ان هناك امتياز واضح لمحافظة البصرة في الحصول على ما يقارب الثلث من التخصيصات المالية من اجمالي ايرادات البترودولار في العراق لعام ٢٠١١، بحيث تجاوز الـ (٣٧%)، وهذا يعكس امكانيات هذه المحافظة من مصادر الطاقة من النفط المنتج او المكرر او الغاز الطبيعي. وجاءت الحصة الثانية لمحافظة كركوك بنسبة (١٤,٦٣ %)، ثم محافظة

بغداد بنسبة (١١,٨٤%)، تليها محافظة ميسان بنسبة (٦,٩٤%) ومحافظة صلاح الدين بنسبة (٦,٣%)، ثم بقية المحافظات، وكما في الجدول، بين أقل حصة في محافظة المثنى (١,٣%) واعلاها في محافظة نينوى (٥,٢%) من اجمالي هذه التخصيصات لذلك العام.

### ٣-٥ تخصيصات المنافذ الحدودية

وهي تلك الموارد المالية الممنوحة للمحافظة نتيجة لموقعها الجغرافي، والذي يعطيها ميزة الحصول على الواردات المتأتية من الضرائب والرسوم الكمركية. وهو منفذ مالي أخر يساعد المحافظات على توفير التخصيصات المالية لضخها في عمليات استثمارية تساهم في تطوير المحافظة.

وتُعد البصرة المنفذ الرئيسي للعراق واطلالته البحرية الوحيدة المطلة على الخليج العربي بعرض (١٤) كم، وهو ما يفسر حصولها على اكبر نسبة من تخصيصات المنافذ الحدودية، تجاوزت نصف هذه التخصيصات بلغت (٥٤,١%) من اجمالي واردات المنافذ الحدودية للعام ٢٠١١. بالمقابل، تحتل محافظة الانبار هذه الاهمية، ايضا، كمنفذ بري رئيسي وحيوي في تواصل العراق مع العالم الخارجي عبر الاردن وسوريا، بما جعلها تحصل على اكثر من ثلث هذه التخصيصات (٣٨,٣٤%)، ثم جاءت بعدها محافظتي نينوى كمنفذ حدودي عبر تركيا، ومحافظة واسط عبر ايران، في نسب من هذه التخصيصات بلغت (٣,٧%) و(٢,٩%) على التوالي، ثم جاءت بقية المحافظات وبنسب متواضعة، كما في الجدول (52).

ومع عدم امكانية الحصول على نسب تنفيذ هذه التخصيصات في المحافظات، ألا انه يمكن القول انها لا تختلف كثيراً عن نسب تنفيذ "التخصيصات الاستثمارية" وكذلك "تخصيصات تنمية الاقاليم" والتي امتازت كلاهما بانخفاض نسب التنفيذ وضياح الفرص التنموية في المحافظات العراقية بالرغم من تعدد امكانيات التمويل، والتي تحيل دون تنفيذها أسباب قد تعود الى طبيعة المرحلة غير واضحة المعالم، على الاقل في

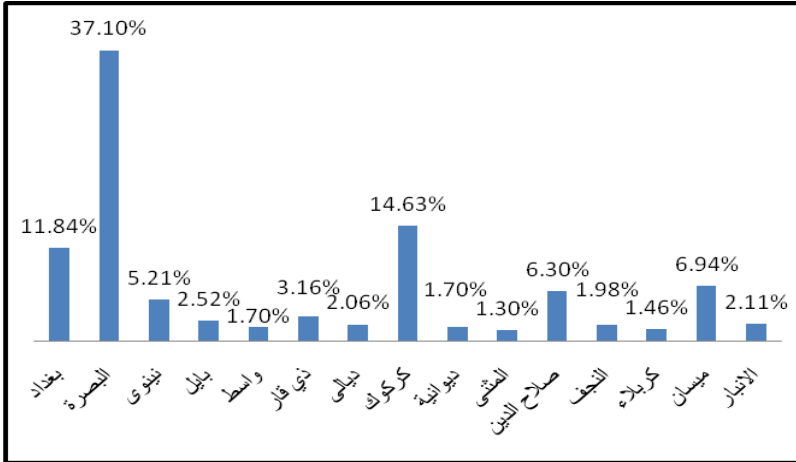
جانباها الاقتصادي، او لأسباب ضعف القدرات المحلية في المحافظات ذاتها، او لكلاهما معاً، وهو الأرجح.

ان وجود هذا النوع من التخصيصات للسلطات المحلية (تنمية الاقاليم، البترودولار والمنافذ الحدودية بالاضافة الى التخصيصات الاستثمارية من الموازنة الاتحادية) بقدر اهميته في توفير فرص تنمية لهذه المحافظات، إلا ان امكانية الاستفادة منها في تحقق الهدف التنموي للمجتمع يرتبط أساساً بقدرة هذه المحافظة او تلك على التنفيذ وتجسيد مشاريع تنمية حقيقية للسكان، وهو ما نشك في تحقيقه، في ظل الوقائع الراهنة: في انتشار الفساد الإداري والمالي والمحاصصة السياسية في اشغال المناصب، بما في ذلك المهنية منها والفنية، علاوة على الظروف الأمنية والسياسية غير المستقرة، والتي تنعكس، بالتأكيد، على الافتقار الى منهج اقتصادي تنموي واضح المعالم.

#### جدول رقم (52)

#### تخصيصات البترودولار والمنافذ الحدودية لعام 2011

المحافظة	تخصيص البترودولار		تخصيص المنافذ الحدودية	
	(مليون دينار)	%	مليون دينار	%
بغداد	325 652	11.84	-	-
البصرة	1 020 180	37.10	216 623	٥٤.١٠
نينوى	143 344	5.21	14 639.2	3.7
بابل	69 192	2.52	-	-
واسط	46 706	1.70	11 558	2.9
ذي قار	86 760	3.16	-	-
ديالى	56 736	2.06	415.0	0.10
كركوك	402 336	14.63	2.9	0.001
ديوانية	46 629	1.70	-	-
المثنى	35 622	1.30	0.056	0.000014
صلاح الدين	173 124	6.30	-	-
النجف	54 486	1.98	8.2	0.002
كربلاء	40 176	1.46	0.020	0.000005
ميسان	190 755	6.94	3 649.1	0.9
الانبار	58 091	2.10	153 488	38.3
المجموع	2 749 788	100	400 383.5	100



المصدر: وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، قسم الموزانات الحكومية.

## خلاصة الفصل الثاني

ان اهم ما يميز الاقتصاد العراقي انه أقتصاد ريعي يعتمد بالأساس على القطاع الاستخراجي النفطي في تمويل النشاط الحكومي وموازنة الدولة، وعليه فان هذا الاقتصاد ظل مرهوناً بالتقلب المستمر في أسعار النفط وبالتالي عدم استقرار إيرادات الحكومة. فضلا عن هذه الخاصية الاساسية للاقتصاد الوطني، فان الصفة الأخرى التي لازمت هذا الاقتصاد تمثلت بالسياسة الاقتصادية المركزية، فأصبح النشاط الاقتصادي في العراق مرتكزاً على الفعاليات الحكومية، التي لم تستطع ان ترتقي بمستوى النشاط الاقتصادي الى مستويات الدول المتقدمة او حتى النامية، هذه السياسة أدت الى حدوث اختلالات هيكلية كبيرة في أسعار عوامل الإنتاج وفي أسعار السلع والخدمات مما انعكس على التوازن الاقتصادي الذي لم يتحقق خلال السنوات الثلاثون الماضية في معظم المجالات. كما يعاني هذا الاقتصاد من كساد واضح في الإنتاج، والسوق المحلية تتعرض إلى إغراق سلعي من المستحيل مواجهته محلياً كما يعاني من التشوهات في هيكل الأسعار واختلالات في الميزان التجاري.

هذه التأثيرات تتفاعل تدريجياً في ترسيخ هيكلية اقتصادية تقف حائل دون احداث النهوض المطلوب، إذ لم يتم معالجتها بشكل جذري وفعال، وتتمثل في: ان هناك تلكوء في أداء القطاع النفطي وخاصة في مجال التكرير والتصفية بسبب إخفاقات فنية، إضافة إلى تذبذب التصدير بسبب أعمال التخريب والمواقف السياسية مع دول الجوار،

مع تراجع أداء القطاع الزراعي بسبب تناقص الدعم الذي كان يقدم له من خلال مستلزمات الإنتاج أو أسعار المنتجات، إضافة إلى ما أصاب القطاع الصناعي من تدهور في جميع خلاياه. يقابل ذلك سياسة الحرية التجارية: الفتح الكامل للحدود وإزالة الحواجز الكمركية وانقطاع موارد الضريبة والاعتماد الكلي على النفط في تمويل الموازنة العامة للدولة. كل ذلك له انعكاسات سلبية على انخفاض مستوى معيشة المواطن وعدم تحقيق قدر من العدالة الاجتماعية المطلوبة إضافة إلى انعكاساتها على الهيكل الاقتصادي للبلاد، والذي أتسم بـ:

١. ضعف في القدرات على توظيف إمكانيات البلد الاقتصادية؛
٢. التعثر والتخبط في الارتقاء النوعي لوسائل وموارد الاقتصاد؛
٣. غياب المنهج الواضح في التنمية؛
٤. الفجوة التنموية (التباين بين الاستثمارات المخططة والمنفذة)؛
٥. الافتقار إلى سياسة واضحة في جذب الاستثمار الخاص نحو القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني.

وجاءت الحروب التي خاضها العراق، لتقصر ظهور الاقتصاد العراقي، وتوقف التنمية تماماً وتتحول موارد العراق إلى المجهود الحربي، ويتحول من بلد دائن إلى بلد مدين. وعليه يمكن القول ان الاقتصاد العراقي بقي محافظاً على أسس التخلف الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، ومن تنامي ظاهرة الفقر والبطالة وتفكك النسيج المجتمعي العراقي، وأصبحت ظاهرة هيكلية متجذرة نتيجة السياسات الحكومية في إهمال القطاعين الزراعي والصناعي وتصادد الإنفاق العسكري واختلاس وهدر المال العام. بالإضافة إلى سوء الإدارة العامة وتدهور قطاع التربية والتعليم وابتعاد العراق عن التطورات التكنولوجية الحديثة بفعل حصار اقتصادي دام أكثر من عشر سنوات في تقليص الاستيراد والتصدير، الأمر الذي كان سبباً في تمزق الاقتصاد العراقي، حيث تقاومت نسبة التضخم خلال فترة الثمانينات وازدادت خلال فترة التسعينات بتوقف صادرات النفط وتجميد أرصدة العراق من النقد الأجنبي.

يرافق ذلك بناء اجتماعي - ذاتي للانسان العراقي قائم على اللامبالاة وتبذير المال العام على خلفية فساد إداري ومالي في مفاصل الدولة ومرافقها المختلفة، كان يمارس بصفحات متنوعة قبل عام ٢٠٠٣، ما لبث ان ظهر أكثر وضوحاً بعد هذا التاريخ،

وفي المستويات العليا من الدولة، والذي حاول فيه النظام الجديد اعادة ثقة المواطن بالدولة وترسيخ العمل الديمقراطي في إدارة لامركزية عبر سلسلة من الاجراءات التنفيذية بموجب دستور ٢٠٠٥ في تقصي نظام اقتصادي جديد قائم على اقتصاد السوق، واعتما مسارات لبرامج متنوعة في الاصلاح الاقتصادي، ما زالت تتطلب الكثير من الجدية في البحث لاستشراف الأفاق المستقبلية للتحول الاقتصادي المنشود في بلد يزخر بامكانات تنموية واعدة، لكنه يعاني من ازدواجية مقيئة من أرث اقتصادي-سياسي لاكثر من ثلاثين سنة للعبور الى الضفة الاخرى في منهج تنموي يتوافق مع خصوصية هذا الاقتصاد الوطني.



## الفصل الثالث

### منهجية التحول الاقتصادي ونمط التنمية المنشود

ما زالت الافاق المستقبلية للاقتصاد في العراق غير واضحة المعالم رغم مرور أكثر من تسع سنوات على التغيير (نيسان 2003)، الذي اعقب تغير النظام السياسي وشمل كل المجالات الحيوية في بناء الدولة العراقية، ولعل المشكلة الاقتصادية القائمة في العراق الآن، تشكل العائق الأكثر خطورة في طريق تطور ينتظر العراق كبلد يمتلك من الموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية ما يمكنه من اللحاق بركاب الدول المتطورة خلال زمن وجيز. تداعيات هذه المشكلة ترتبط بشكل واضح بالأزمة السياسية التي تعصف بالبلاد على خلفية احداث العنف التي شكلت أبرز ملامح عراق ما بعد ذلك التاريخ، وما اعقبها من عدم استقرار سياسي وأمني، انعكس وبشكل مباشر على مجمل فعاليات الاقتصاد الوطني. ولهذه الأزمة الكبيرة والعميقة تداعيات خطيرة على مجمل نواحي الحياة في العراق بل انها تعبر بجلاء عن حجم المشاكل الكبيرة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي ومشروع بناء الدولة الحديثة الذي يبدو ان التخطيط له لم يرتقي الى الطموح المطلوب حتى الآن.

ان الشمولية التي تتميز بها أزمة التنمية في العراق، سواء على الصعيد السياسي او الأمني او الاقتصادي بل وحتى الثقافي والاجتماعي، هي اخطر تحدي يمكن ان يواجهه عراق اليوم والمستقبل. وهي بطبيعة الحال ليست ازمة مفتعلة أو وليدة السنوات القليلة الماضية بل هي أزمة هيكلية تعاضمت بشكل كبير في عقدي الثمانينات و التسعينات بسبب الحروب مع ايران ومن ثم حرب احتلال الكويت وما تلاهما من حصار دولي اعقبها احتلال امريكي-بريطاني للعراق في ٩/ نيسان/ ٢٠٠٣، كل ذلك افرز اقتصاداً مدمراً ومثقلاً بتركات النظام السياسي.

ان الأزمة الحالية التي يمر بها العراق في ظل الوضع الجديد وأفاقه المستقبلية تُعد مصدر الخطر الأبرز نظراً لصعوبة السيطرة على التداعيات الراهنة داخل منظومة الدولة العراقية، هذه الأزمة عبارة عن حالة تراكمية من الاخفاقات في مسار التنمية مر

بها البلد عبر مراحل تاريخية متعاقبة في تقلبات سياسية عكست طروحات اقتصادية متنوعة، وفي احيان كثيرة متضاربة. وهذه الحالة تفترض طرق غير تقليدية في السيطرة على التداعيات المتنوعة والخروج منها، والتركيز على دور القيادة السياسية هنا يتمحور حول التكيف مع هذه الأزمة ومحاولة تجاوزها والخروج منها خصوصاً في ظل الظروف الراهنة التي يمر بها الاقتصاد العراقي، وهذ يتطلب إدارة الأزمة بشكل اكثر عقلانية وواقعية والتحكم بالضغوط الناتجة عنها وتحديد مساراتها واتجاهاتها بطريقة تجعل الحكومة تعمل بشكل منتظم ومنهجي، استناداً الى المرونة في التعامل والتدرج في تجاوز اخطاء الماضي وتجنب تكرار الممارسات ذات المصالح الضيقة، وان تكون اولويات العمل ذات ارتباط بالاقتصاد الوطني كمجموعة متكاملة في اداءها الوظيفي. كل ذلك يتطلب بناء اسس جديدة في التعامل المنهجي في الدولة قائم على العمل المؤسساتي وبناء روح المواطنة واحترام الرأي والرأي الآخر.

## المبحث الاول

### تجاذبات التحول الاقتصادي بين السياسة والعقلانية الاقتصادية

ان المهم في الفعل الاقتصادي باتجاه التنمية لأي دولة، هي ليس في الامكانات المتاحة للاقتصاد الوطني بقدر ما هي قدرة هذا الاقتصاد على التعامل بايجابية مع هذه الامكانات باتجاه التنمية المستهدفة. هذه الحقيقة، بقدر ما تتجلى واضحة في بعض الدول التي قطعت اشواطاً متقدمة في التنمية كما في دول شرق آسيا<sup>(٣١٢)</sup> كذلك، وبشكل خاص في النموذج الياباني، فانها تنطبق على الاقتصاد العراقي بالاتجاه المعاكس لهذا التوجه. إذ بالرغم مما يمتلكه هذا البلد من موارد مادية وامكانيات تنموية متاحة، إلا انه لم يتمكن من تسخير هذه الامكانات بفعل تنموي ملموس ومؤثر، بل اتجهت "السياسات الاقتصادية" فيه الى تبذير هذه الموارد وتشتيتها في مسارات المتاهة السياسية والتقلبات الايديولوجية بين نظام سياسي وآخر خلال حقبات زمنية متلاحقة رست في نهاية التسعينات الى تخلف اقتصادي للمجتمع العراقي مقارنة مع دول الجوار.

وهنا نتساءل كيف يمكن ان نوجد هذا التوافق بين السياسة والاقتصاد وبما يضمن حُسن استخدام الموارد المتاحة في خدمة تنمية الاقتصاد الوطني؟ وهذا يبعث فينا دافع البحث في ماهية هذه العلاقة والاستفادة من تجارب الدول الاخرى، قبل التطرق الى تجربة الاقتصاد العراقي في هذا المضمار.

#### 1. المزاوجة بين السياسة والاقتصاد: تضاد ام تكامل

نبدأ من عبارة مأثورة تقول "الناس على دين ملوكها"، والمقصود في هذه العبارة بعد تحويلها الى ظروفنا المعاصرة، ان الأمم على دين نخبها بشكل عام والسياسة بشكل خاص، وذلك للدور الذي تلعبه النخب السياسية في الحياة الاقتصادية للمجتمع. هذه

<sup>٣١٢</sup> - للنظر في تجارب هذه الدول انظر بحث؛ قبرصي، عاطف، "النمط الليبرالي الأنكلو ساكسوني وتطبيقاته-دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط١/ ٢٠٠٦، ص ١٤٧-١٦٨.

الحقيقة تدفع الى صياغة ما يمكن دعوته بـ "فلسفة النخبة السياسية"، باعتبارها احدى اهم القضايا الجوهرية في ميدان الفكر الاقتصادي والممارسة العقلانية للسياسة في عالمنا المعاصر، وذلك لما للنخب السياسية من دور حاسم ومؤثر في حسم الاشكاليات الاقتصادية التي تواجهها الدولة.

وعندما ينطبق هذا المدخل العام للواقع السياسي والاقتصادي على الواقع العراقي الحالي، الذي يمثل نموذجاً كلاسيكياً لحالة الانتقال الحاد من تاريخ الدولة العراقية القديمة الى دولة بناء شرعية تراعي الحقوق المدنية للمواطنين، ومن تحليل المعطيات السياسية الحالية، نرى ان النخب السياسية الحاكمة حالياً لم ترتقي الى وضع رؤيا وطنية للاقتصاد العراقي، اي انها مازالت محكومة كما كانت سابقاً بعقلية وسلوك الولاءات الحزبية الضيقة، وبما يعكس افتقار العراق، بالقدر الضروري من العقلانية السياسية والاقتصادية، الى قوى اجتماعية مؤثرة في إدارة وتخطيط مفاصل مؤسسات واقتصاد البلاد.

#### ١-١ السياسة والاقتصاد تفاعل متبادل قائم على التكافؤ

ان حقيقة العلاقة بين السياسة والاقتصاد بقدر ما تتحكم بها عوامل موضوعية، فانها ايضا ذات ارتباط مباشر بالعوامل الذاتية المتصلة بمفهوم السياسة ومدلولاتها في هذه الدولة او تلك، فهي علاقة طردية متفاعلة في الدول المتقدمة او تلك التي امتلكت على الاقل النضوج السياسي القائم على خدمة الوطن، وبالتالي اخضاع موارده للفعل التنموي، اي امتلاك الفعل السياسي لمضمونه الاقتصادي، وهذا يعني صياغة فلسفة سياسة الدولة بما يتلائم مع الوضع الاقتصادي لها. وهذا يعكس النتائج الايجابية في خدمة الاقتصاد الوطني من خلال الفعل السياسي باتجاه اهداف النمو والتطور الاقتصادي بمظامينه العلمية والبشرية. وهو ما يفسر السياقات المعتمدة عندما تجري الانتخابات في امريكا وبريطانيا، مثلاً، فان الحملة الانتخابية تكون متعلقة بالجانب الاقتصادي مثل توفير الخدمات، التأمين الصحي، تقليل الضرائب... الخ من الشعارات ذات المضمون الاقتصادي.

اما في العراق، ومعظم الدول النامية والمتخلفة، فان العلاقة اقرب ما تكون عكسية في اخضاع الفعل الاقتصادي الى مضمونه السياسي، لانه يُصير اولاً، الى خدمة السياسيين وتثبيت دعائم الحكم للفئة السياسية دون اعتبار للتأثيرات المتلاحقة على بنية وهيكلية الاقتصاد الوطني. وهذا يعود في جوهره، الى حقيقة التكوين السياسي في هذه الدول القائم على التبعية للمحيط الدولي في مراحلها الاولى، ثم التثبيت بالسلطة وتسخير كل الامكانيات الوطنية لخدمة هذا التواجد والتوريث له، ثانياً. بعبارة اخرى، صياغة السياسة والاقتصاد للحزب الحاكمة تبعاً لمرجعياتها السياسية مع تذبذب في التواصل مع المعطيات المحلية. وبالتالي، فان اهداف هذه الصياغة تركز على اهداف سياسية اكثر مما هي اقتصادية، تتمثل وبشكل خاص في: السيطرة على القرار السياسي للبلاد، وبالتالي السيطرة على موارد البلد الاقتصادية.

ان هذه الاهداف هي في جوهرها ذات ابعاد سياسية قائمة على خدمة الفئة الحاكمة التي تسعى، حتى ومن خلال الانتخابات، وهو ما تجلى في العراق بعد عام ٢٠٠٣، الى استخدام شعارات تعبر عن ماهية خضوع الاقتصاد الى السياسة، من باب، مثلاً: تطبيق الشريعة الدينية او في اخراج المحتل الاجنبي او تطبيق الديمقراطية او في التوجه نحو نظام جديد...الخ. وفي هذا وذاك غياب واضح لاهداف اقتصادية ذات مردود ملموس على الفعل التنموي للاقتصاد الوطني، والدليل على ذلك، هو بروز التناقضات السياسية بين النخب السياسية ذاتها، بعد انتهاء الانتخابات واستلام السلطة، لبدء التناحر بين هذه النخب في الاستحواذ على اكبر نسبة من مردودات السلطة ومغرياتها، بعيداً عن الفعل التنموي المترابط في سلسلة متواصلة ضمن المسار التاريخي للاقتصاد الوطني، "كحالة معبرة عن أزمة اجتماعية حقيقية، في هذه الدول ومنها العراق، يجسدها احتدام الصراع الاجتماعي بين مختلف القوى التي تشكل البناء الاجتماعي، وهي ناتجة عن<sup>(٣١٣)</sup>:

<sup>٣١٣</sup> - بيت الحكمة، "مشروع التقرير الوطني للتنمية البشرية"، ٢٠١٢، الموقع الالكتروني؛ الجهاز المركزي للإحصاء/وزارة التخطيط/العراق <http://cosit.gov.iq>

- فشل التنمية الاقتصادية: منهجاً وآليات تنفيذ.
- عجز النخب السياسية عن طرح البدائل والحلول للمشكلات التي يتخبط فيها المجتمع.

ان هذا التجافي بين السياسة والاقتصاد هو في جوهره تجافي مصطنع، ويكاد ان يعبر عن حالة الرفض لهذا التجافي بحكم العلاقة الجدلية بينهما، فالسياسة هي الاداة الفاعلة في تجسيد الفعل الاقتصادي، مثلما هو الاقتصاد ركيزة البناء السياسي وديمومته، فكلاهما متفاعل يكمل احدهما الآخر. الاقتصاد لا يرفض الواقع القائم على قيادة السياسة للمجتمع، وفي الوقت ذاته فان السياسة لا يمكن ان تنزوي بعيداً عن فعلها الاقتصادي، لانها تصبح مجرد بوتقة جوفاء من محتواها المادي الملموس. ان فهم هذه العلاقة يتبلور في استيعاب دور كل منهما للآخر، وهذا يقودنا الى الفهم العقلاني المقترن باخضاع الفعل السياسي الى مضمونه الاقتصادي القائم على تلبية حاجات المجتمع في ديمومة الحياة الانسانية وتسخير ما تمتلكه الطبيعة من موارد وجدت لاستمرارية الحياة الى الآجل المحتوم لهذه الدنيا.

#### ٢-١ الفلسفة الاقتصادية ضمان التوجه السليم للتنمية

ان هدف الاقتصادي هو هدف مهني يقوم على النهوض بالاقتصاد الوطني، وبالتالي فان مواقفه تنطلق من هذه المهنية في انتقاء ما هو ملائم لهذا الاقتصاد ضمن آليات عمل بديلة تتوافر فيها العديد من البدائل التي تمنح الاقتصادي المرونة في تبني مواقفه، تبعاً لتوجهات تنمية حقيقية. هذه التنمية يفترض ان ترتكز على فلسفة اقتصادية واضحة تتبع من خصوصية المجتمع العراقي المستمدة من تراثه وتكوينه الانثروبولوجي ممزوجة بتطلعاته المعاصرة في حياة حرة كريمة، تكمن، في اساسياتها، على تفسير الظواهر المحيطة في تكوين ذلك الاقتصاد، وايجاد التفسير المنطقي لها في ظل ثقافة اجتماعية متأصلة ومتفتحة. هذا البناء الفلسفي يشكل قاعدة يستند عليها في وضع الاستراتيجية الاقتصادية التي يرتكز عليها ذلك الاقتصاد في تحديد مسارات العمل ضمن منظور زمني ومكاني في آن واحد، تبعاً للامكانات المتاحة والمتوقعة، قائمة

على آفاق مستقبلية يستوعب المتغيرات الجديدة في حركة المجتمع نحو الامام وفي تفاعله مع محيطه المعاصر، وبذلك فهي مرنة تتفاعل مع متغيرات المجتمع وتسخيرها على وفق تصور فكري في سياق متفق عليه يتعايش مع انظمة اقتصادية قائمة، قد يكون في احداها او ممزجاً منها نحو منظور جديد في بناء المجتمع.

ان البناء الفلسفي للمجتمع واعداد استراتيجية التنمية له، هو ضمانة اساسية في المسار العقلاني والواضح لاعتماد سياسات اقتصادية لمجموعة من الاجراءات التنفيذية في المسار التنموي للدولة، تُحدد من خلالها التوجهات المطلوب اعتمادها في التنمية، مستمدة في ذلك من المنظور الاستراتيجي المعتمد خلال مرحلة زمنية معينة. وبذلك فان الاستراتيجية والسياسات المعتمدة مترابطان في سيرورة التنمية، حيث تشكل الاستراتيجية المنظور الفكري للفلسفة المعتمدة في مرحلة زمنية معينة في حين تشكل السياسات مجموعة الاجراءات الواجب اعتمادها في تحقيق هذا المنظور الاستراتيجي باعتماد آليات عمل واضحة يتم رسمها وتحديدها من خلال عملية "التخطيط الاقتصادي" (٣١٤).

ان التخطيط الاقتصادي، اذن، هو البرمجة العلمية والعملية للفلسفة الاقتصادية عبر قنواتها الرئيسية: الاستراتيجية والسياسات، في وضع امكانات البلد ضمن منهجية عمل مرنة و مؤشرة مسبقاً، لمرحلة زمنية لاحقة، تحقيقاً لاهداف معطاة وامكانيات محددة مع تشخيص واضح للمعوقات المحتملة وامكانيات تجاوزها من خلال المتابعة وتقييم النتائج. هذا التخطيط، في مستوياته: القريبة (سنة واحدة فأقل) والمتوسطة (من سنة الى ثلاث سنوات) وبعيدة المدى (اكثر من خمس سنوات)، بحاجة الى هرمية متماسكة في تفاعل هذه المكونات الثلاث (الفلسفة، الاستراتيجية والسياسات) لبلورة منهج عمل يمكن الاهتداء به في وضع تخطيط اقتصادي سليم وقائم على العقلانية الاقتصادية.

٣١٤- انظر في هذا التسلسل المنطقي للافكار ما جاء في خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، الفقرة الاخيرة من ص ٨.

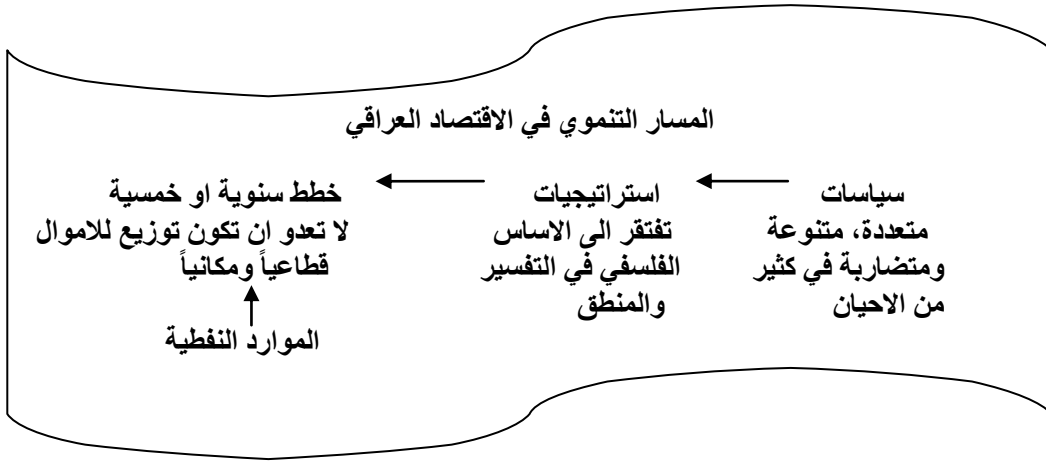
### المسار التنموي في العقلانية الاقتصادية

الفلسفة الاقتصادية ← استراتيجية اقتصادية ← سياسات اقتصادية ← تخطيط اقتصادي

ان اي اختلال في هذا المسار سوف يترتب عليه، من منظور اقتصادي على الاقل، فوضى اقتصادية لا يمكن التحكم بنتائجها، وهو ما عانى منه الاقتصاد العراقي منذ الخمسينات، على الاقل، ولحد الآن (2012). ان المسار التنموي في العراق يشير الى افتقار العراق الى فلسفة اقتصادية واضحة ومحددة بابعاد المنظور الاقتصادي في تحليل المعطيات والمتغيرات الكامنة في الاقتصاد العراقي.

ان هذا الافتقار ادى الى تحكم التوجهات السياسية المتلاحقة، والتي مرت على البلاد، منذ الخمسينات، على وضع استراتيجية تنموية يركز عليها في التنمية، غير مستقرة، وخاضعة الى تأثيرات الموقف السياسي، مما جعل الاقتصاد العراقي برمته خاضع الى تقلبات السياسة ومواقفها المتذبذبة تبعاً لمتغيرات هذه السياسة او تلك وما يتحكم بها من مواقف دولية ترتبط بالصراعات القائمة في العالم، وبالتالي فهي توجهات غير مستقرة، لا تتماشى مع متغيرات الفعل الاقتصادي والثبات النسبي لمكوناته. ان عدم الاستقرار هذا سوف ينعكس حتماً، على مجموعة سياسات اقتصادية متناقضة تبعاً للحكومات المتعاقبة في مجموعة من الاجراءات هي في مرحلة الستينات غيرها في المضمون والتوجه عن مرحلة السبعينات حتى مرحلتي الثمانينات والتسعينات عندما سُخرت كل امكانات البلد الاقتصادية في تحقيق مطامح السياسيين في جر البلاد الى مآهات الحروب والصراعات الدولية (كما جاء في الفصلين السابقين من هذا الكتاب).





ان مشكلة فقدان العراق للـ "المنظور الاستراتيجي" انما هو نتيجة طبيعية لأفتقار العراق الى فلسفة اقتصادية واضحة لازمت الدولة العراقية منذ تأسيسها، بحكم حالة عدم الاستقرار بمؤسساتها ونظامها السياسي. وبالتالي، فان هذا الضياع المنهجي انعكس في الفعل الاقتصادي على مجموعة من "الاستراتيجيات والسياسات والخطط" لا تتعدى الاوراق التي كتبت عليها مع تغيير دائم ومستمر فيها وبما افقدها اي مصداقية على صعيد التطبيق العملي لها. وخير دليل على ذلك، هي حالة التخلف التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، رغم ان العراق مارس التخطيط منذ خمسينات القرن الماضي، وما زال اقتصاده لم يتحرك في المسار التنموي حتى على صعيد تحقيق الاهداف التي توضع للخطط السنوية منها والخمسية. وازاء هذا الافتقار الاستراتيجي كانت الحصيلة هدرًا للمال وللفرص المتاحة في مشاريع مبعثرة ذات اهداف مرحلية، لا تمتلك روابط التفاعل الداخلي مع الامكانيات المتاحة، مع موازنات مالية تفتقر الى الاستمرارية والتراكم الرأسمالي المنشود.

ان سيادة التأثير السياسي في مجمل متغيرات الاقتصاد الوطني، انعكست ايضا في العراق بعد عام 2003، وربما غدت اكثر وضوحاً بحكم التعددية السياسية التي أضرمت اطنابها في تجريد الفعل الاقتصادي من قوانينه الاقتصادية واخضاعه الى

التجاذبات السياسية ليس على مستوى الفعل الاقتصادي فحسب، وإنما أيضاً على مستوى أداة التحكم في إدارة الاقتصاد الوطني عندما تسربت ظاهرة "المحاصصة السياسية" ثم "المحاصصة الطائفية"، وربما "المحاصصة المناطقية" التي بدت تتجلى هنا وهناك، في الاستحواذ على مواقع متخذ القرار (Decision makers) ليجعل الاقتصاد العراقي يعيش حالة فوضى ليس بأبعادها الاقتصادية فحسب وإنما بأبعادها السياسية والاجتماعية أيضاً. هذه الفوضى، في حقيقتها، هي نتاج سياسات اقتصادية خاطئة قام بها وسلكتها ومارسها النظام السياسي منذ الستينات من القرن الماضي<sup>(٣١٥)</sup>.

### ٣-١ عدم الاستقرار السياسي وتباين الطروحات الاقتصادية

منذ عام ١٩٢١ (تأسيس الملكية في العراق) شهد العراق عقود طويلة من المسارات المتأرجحة في التوجهات الاقتصادية بين نظام ملكي دستوري أعطى أرجحية لاقتصاد السوق في خضم تجاذبات سياسية غير مستقرة وبين نظام جمهوري أمتلك الدولة فيه زمام المبادرة في قيادة الاقتصاد الوطني في ظل تقلبات سياسية-ايدولوجية توجت بحروب دولية وحصار أثقلت كاهل الاقتصاد الوطني من فرص الاستفادة لمكانياته المتاحة. ثم جاء الاحتلال الاجنبي في نيسان ٢٠٠٣، لي طرح توجهات جديدة قائمة على اقتصاد السوق والملكية الخاصة لوسائل الانتاج في انفتاح اقتصادي على العالم الخارجي لاقتصاد لم تتوفر فيه امكانيات الولوج في السوق الدولية، سوى في تصدير النفط الخام.

وفي هذا وذاك، كان التأثير السياسي اكثر وضوحاً في السعي لأستلام السلطة واخضاعها الى التجاذبات السياسية في سلسلة من الانقلابات العسكرية طيلة مرحلة الستينات لتستقر منذ بداية السبعينات في حكم حزب سياسي انفرد بالسلطة في منهج ايدولوجي-سياسي لتنظيم المجتمع على وفق سياقات جاهزة، انعكست في مسارات اقتصادية خاضعة الى الاجتهاد والتفسير المرحلي. هذا السياق افرز قرارات اقتصادية سُخرت لخدمة التطلعات السياسية للفئة الحاكمة لأفتقارها للمنظور الاستراتيجي في

<sup>٣١٥</sup> - الكناني، د. كامل كاظم بشير، "منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية...، مصدر سابق.

البناء التنموي للاقتصاد الوطني، بحيث جاءت الخطط التنموية، في تلك المرحلة، مجتزأة وغير مترابطة في افرازاتها التنموية من جهة، ومن جهة أخرى تضمنت طروحات اقتصادية متباينة انعكست على فقدان التواصل في الفعل التنموي للاقتصاد العراقي. وجاءت ظروف الحرب والحصار، خلال مرحلتي الثمانينات والتسعينات، لتكشف حقيقة ومضمون ما بذل من جهود وامكانات لم تثمر عن تغيرات جوهرية في البناء التنموي للاقتصاد العراقي، بقدر ما كانت معالجات و"أطفاء حرائق" لظروف استثنائية، اسفرت عن تغير سياسي جديد مع أطلالة عام ٢٠٠٣، في طروحات اقتصادية جديدة، ما زال الاقتصاد العراقي، لحد الآن، غير قادر على التعامل معها لعدم امتلاك "النخبة السياسية" الجديدة المنهج الاقتصادي الواضح والمتماشي مع خصوصية هذا الاقتصاد.

وفي هذا المسار من التغيرات السياسية وما يرافقها من طروحات اقتصادية، عانى الاقتصاد الوطني من ظاهرتين رئيسيتين هما؛

**اولاً؛ ضعف النهج الاستثماري مقارنة مع الامكانات المتاحة؛** ان العراق من الدول التي تتمتع بامكانيات اقتصادية طبيعية: كالمناخ والاراضي الزراعية والثروات المعدنية الأهم في العالم حالياً، وهي النفط، فهو يمتلك ثاني اكبر احتياطي للنفط الخام في العالم، كما انه يشغل المرتبة الثالثة عالمياً في انتاج الكبريت، بالاضافة ثروات الفوسفات وحجر الكلس... وغيرها(\*)، ولكنها من الدول الاقل استثماراً في استخدام امكانياتها التنموية، وهذا ناجم عن طريقة التعاطي الاستثماري الذي انتهجته حكوماتها، فإذا كانت موارد خزانة الدولة أتجهت نحو تنمية البنى التحتية قبل السبعينات، إلا انه مع بداية الثمانينات أتجهت نحو الانفاق العسكري والأمني، والذي استمر حتى نهاية حرب الكويت ومن ثم احتلال العراق عام 2003، في حين تميزت الدول المجاورة، وبالذات مجلس التعاون الخليجي، مثلاً، بالتوجه نحو الأسواق الحرة المعتمدة على

\* - سيتم التطرق الى هذه الامكانات في المبحث الثاني من هذا الفصل.

معايير الاقتصاد الراسمالي، في اعتماد الانفتاحية والتقانة الحديثة نحو تحقيق بنى استثمارية متنامية بالشراكة مع الاسواق العالمية.

ورغم امكانية العراق الاقتصادية والبشرية التي تفوق كل دول مجلس التعاون الخليجي مجتمعة، لكنه كان الادنى استثمارياً وانمائياً والأقل سوية بالنسبة لمعدل دخل الفرد الخليجي. ولطالما صنف العراق جغرافياً بأنه أحد دول الخليج العربي، نتيجة لاشرافه على الخليج، لكن وبكل المعايير الاقتصادية والسلوك الاقتصادي-السياسي التي عاشتها حكومات العراق المتعاقبة، بعيد الاستقلال عن الانتداب البريطاني، يبين وبكل وضوح مدى التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين العراق وباقي دول مجلس التعاون الخليجي.

**ثانياً؛ خضوع الفعل الاقتصادي الى الهيمنة السياسية؛** ان سياق عمل الحكومات العراقية المتعاقبة، منذ الستينات، قد اجهض جهود التنمية المبذولة عقب مراحل تاريخية متعاقبة لان الفعل السياسي كان هو الذي يتحكم بالاجراءات المعتمدة دون ان تتاح لمضامينه الاقتصادية فرص التفاعل والدينامية المحركة للعوامل الاقتصادية على التطور الذاتي لعلاقات وقوى الانتاج في المنظومة الاقتصادية. لقد خضعت القوانين الاقتصادية الى آليات الفعل السياسي ليس بهدف الاستخدام الافضل للموارد الاقتصادية بقدر ما هو تحقيق لاهداف سياسية في تثبيت دعائم السلطة واحاطة السكان باجراءات اقتصادية ذات نتائج مجتزئة لمرحلة زمنية معينة.

هذا التقاطع في التواصل الاقتصادي للفعل السياسي تبلور في جملة مسارات للحكومات المتعاقبة في العراق بفعل التناقض السياسي القائم بين النخب السياسية عبر مراحل استلام السلطة السياسية وما يتبعها من توجهات جديدة في الاجراء الاقتصادي قد لا ترتبط او تتماشى مع السياقات القائمة المرتبطة بمرحلة سابقة. وهكذا يبدو عدم التواصل واضحاً بين مرحلة زمنية واخرى، وبما يفقد ديمومة التأثير الاقتصادي على الحلقات المتتالية من سياقات عمل جديدة قد تُتخذ من الحكومات المتعاقبة.

وفي الحقيقة، أن استقرار العراق يتوقف، سواء على الصعيد الأمني او السياسي، على مدى القدرة التي يتمتع بها صانع القرار السياسي للخروج من المشكلة الاقتصادية التي تعرقل نهوض العراق كبلد ذو اقتصاد غني بموارده فقير بانجازاته، إذ أن هناك ترابطاً شديداً بين مسببات المشكلة وما نتج عن تداخل في البناء الاقتصادي.

## 2. الاقتصاد العراقي: مسارات متنوعة ونتائج مخيبة

ان السمة الرئيسية للاقتصاد العراقي خلال السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي هي سمة الاقتصاد الاشتراكي الشبه مغلق في اغلب القطاعات، والذي شهد ما أطلق عليه في حينه بـ"التنمية الانفجارية" نتيجة العوائد الكبيرة من ارتفاع اسعار النفط الخام المورد الرئيسي للعراق، لاسيما بعد عملية تأميم النفط مطلع السبعينيات، وقد اعتمدت هذه التنمية النمط الاشتراكي في توجهاتها الرئيسية. أما في مرحلة التسعينات وما تلاها حتى احتلال بغداد (9 نيسان/2003)، فان السياسة الاقتصادية انتهجت مسارات جديدة قائمة على الانفتاح على الاستثمار الخاص العراقي، تدريجياً، مع وضع المحفزات للاستثمار الخاص الخارجي، وكذلك في "سوق بغداد للاوراق المالية" والذي كان له الدور الكبير في تلك العملية الجريئة للتحويل في العام 1992 (\*). ويبدو ان هذا التوجه قد جاء بفعل الظروف التي اوجدتها ظروف الحصار الدولي وما ترتب عليها من عدم قدرة القطاع الحكومي على الايفاء بالتزاماته في تحريك آليات الفعل الاقتصادي بعد انخفاض التمويل اللازم، لذلك ونتيجة لايقاف تصدير النفط الخام العراقي، وفي مرحلة لاحقة خضوعه الى اشراف دولي من قبل الأمم المتحدة في تسخير أغلب موارده نحو ما اطلق عليه في حينه "برنامج النفط مقابل الغذاء"، كانت عملية التحويل تتسم بكونها متواضعة وتسير بخطى بطيئة وحذرة جداً في التشريعات او التطبيقات نتيجة الحصار الاقتصادي والاعتداءات الامريكية المستمرة منذ العام 1990 بعد احداث الكويت، وحتى تغير النظام السياسي في نيسان/ ٢٠٠٣.

\* انظر الفصل الاول/ المبحث الثاني- الفقرة ١-٣، من هذا الكتاب.

## 2-1 مسارات سابقة: بين ضياع الفرص التنموية والكسب السياسي

ذهب قرن وجاء قرن جديد والاقتصاد العراقي بين مد وجزر في أرجوحة الزمن، دون ان تتاح له الفرصة الكاملة للنهوض التنموي. تارة تحدد له مسارات العمل وفق قوالب النظام الراسمالي.. حتى انه لم يكد يكتمل مستلزمات التعامل الفني-الاجتماعي معها، يفرض عليه، وبين ليلة وضحاها، ان يغادر هذا التوجه نحو مسارات جديدة تترسم من خلالها ملامح لنظام اشتراكي... او شيوعي... او قومي او ربما ليبرالي في سلسلة من التغييرات والصراعات السياسية على السلطة، بكل ما تتطلبه من إعادة العمل في آليات جديدة قد لا تمت بصلة الى الماضي. هذه الإعادة بقدر ما تتضمنه من ضياع في الفرص المتاحة على حساب الزمن فانها ايضا تعكس انفصال عن الجهود التنموية السابقة في تشييت الجهود وفقدان التواصل مع الماضي بفعل ديمومة الهوس بنظرية المؤامرة، فهذا أستغلالي وذاك طفيلي والآخر احتكاري، ولذا نبدء من جديد، لان الماضي لا يتماشى مع افكار من اعتلى كرسي السلطة. وهكذا تبدء دورة جديدة من الجهود لتحريك الاقتصاد الوطني محورها التنمية وعناصرها المتغيرات الجديدة في الحكم (\*).

## 2-1-1 الاقتصاد الوطني و"حلقة التأثير السياسي"

ان تأثير المتغيرات السياسية على الفعل الاقتصادي في العراق جعله يبرز في حركة دوران مقفلة حول هدف التنمية دون ان يتمكن من كسر هذه الحركة منذ الخمسينات ولحد الآن، مما يجعل الاقتصاد الوطني ينفرد في كونه اقتصاد يبرز تحت طائلة حلقتين دائريتين متلازمتين في آن واحد هما الحلقة المفرغة للتخلف وحلقة التأثير السياسي.

وإذا كانت الحلقة الاولى ذات طبيعة اقتصادية-فنية، ترتبط بمجموعة من المتغيرات الاقتصادية واهمها حجم الاستثمار المطلوب لكسر هذه الحلقة، فان حلقة التأثير السياسي هي الاكثر تأثيراً في كيفية إدارة هذه المتغيرات للخروج من نطاق التخلف بكل

\* - انظر الفصل الاول من هذا الكتاب.

اشكاله. وهذا يعني حالة الترابط بين الحلقتين والتداخل في تأثيرات كل منهما على الآخر. إذ ان توفر الموارد والامكانيات الاقتصادية لا يعني شيء في مسار التنمية إذا لم يتم التعامل معها بإدارة كفؤة في تسخير هذه الموارد لتحقيق أفضل منفعة ممكنة، وحالة الاقتصاد العراقي خير مثال على ذلك. ان التأثير السياسي في الاقتصاد العراقي بقدر ما هو تأثير في طبيعة النظام الاقتصادي وما يترتب عليه من آليات عمل جديدة، هو تأثير أيضاً في الاداة التنفيذية ضمن سلم الهيكل الإداري في العراق.

ان اولى متطلبات المسار التنموي، في أي بلد، هو ضمان الاستقرار في سياقات العمل وتوجهاته، سواء على مستوى التشريع في توجيه الاستثمارات وتحريك قوى الانتاج في الاقتصاد الوطني، وكذلك على مستوى استقرار الكادر الإداري وديمومة تفاعله في إطار العمل المؤسساتي للدولة. إذ ان الاستعراض الاولي لمسيرة التنمية في العراق منذ عشرينيات القرن الماضي يعكس افتقار الاقتصاد العراقي لهذا النوع من الاستقرار بفعل المتغيرات السياسية المتلاحقة والتي ترتب عليها تغير في التوجه لطبيعة النظام الاقتصادي بين مدة زمنية واخرى: فهو نظام اقتصادي يعمل وفق آليات السوق حتى أواخر الخمسينات، عندما تغير النظام السياسي واعتمد سياقات عمل جديدة قائمة على الملكية العامة لوسائل الانتاج والارتكاز على النظام الاشتراكي في التعامل مع قوى الانتاج، وما نتج عن ذلك من قوانين وتشريعات لم تقتصر في تأثيرها على نمط العلاقات الاقتصادية فحسب بل امتد ذلك ايضاً الى هيكلية العمل الإداري للدولة على وفق سياقات جديدة سرعان ما خضعت الى تغييرات متلاحقة في الاجهزة الإدارية بكل ما يتضمنه ذلك من تغيير في الاشخاص والمواقع وبالتالي بالافكار التي تتطلب آليات عمل جديدة تتوافق مع النظام السياسي القائم. ويمكن ان نتصور تأثير عدم الاستقرار هذا على الفعل الاقتصادي، إذا ما علمنا التغييرات السياسية التي شهدتها العراق في مرحلة من عدم الاستقرار السياسي حتى أواخر السبعينات (\*)

\* كما ورد في الفصل الاول/ المبحث الاول من هذا الكتاب.

ان الخطورة في ذلك كله، تكمن في سيادة ظاهرة التغيير في المواقع والاشخاص ليس على اساس الكفاءة وضرورات العمل الإداري في الجزء الاعظم منها، وانما على اساس الولاء السياسي للنظام القائم، وما ينجم عن ذلك ايضاً من تغييرات متلاحقة في سُلّم الهيكل الاداري وبمستوياته المختلفة، بكل ما يتضمنه ذلك من تغيير في الاشخاص والمواقع وبالتالي في آليات عمل جديدة قد لا ترتبط بما كان معمول به سابقاً. ويمكن تصور خطورة ذلك في المستويات القيادية ضمن الهيكل الإداري للدولة: مدير عام فما فوق. من جهة أخرى، هناك ايضاً ظاهرة "الهيمنة" على الموقع الوظيفي لسنوات طويلة، في مواقع أخرى، دون ان تتاح فرصة تحريك "دماء" جديدة، وما يترتب على ذلك من رتابة في العمل وانخفاض الخط البياني للابداع، عندما ترتبط هذه المؤسسة او تلك بأشخاص معينين، بعيداً عن التنافس المهني القائم على الكفاءة في احتلال الموقع لمن هو أفضل. ان هذا يقودنا الى القول؛ افتقار العراق الى العمل المؤسساتي وخضوعه الى سيادة ظاهرة "الشخصنة الإدارية"، المستندة بطبيعتها الى التأثير السياسي في تبؤ الموقع الوظيفي منذ ثمانينات القرن الماضي، وما زال العراق يعاني منها لحد الآن.

ان تأثير ذلك على الفعل الاقتصادي، وهو ما يهمنا في هذا الكتاب، تكمن ليس فقط في تحجيم فرص الابداع وتقييد قوى العمل في إطار من الفكر السياسي الجامد، زمانياً ومكانياً، وانما هي ايضاً في سيادة نمط من العلاقات الاقتصادية المتأرجحة تبعاً لهذا الفكر: من سيادة القطاع العام خلال السبعينات الى القطاع الاشتراكي في مرحلة الثمانينات ثم بداية العودة الى التعايش مع القطاع الخاص طيلة مرحلة التسعينات، وفي بداية الالفية الثالثة جاءت الدعوات لتبني نظام اقتصاد السوق ليتحكم في آليات عمل الاقتصاد الوطني.

## 2-1-2 تبذير الموارد وإضاعة الفرص التنموية

كل هذه التغييرات لم تكن مجرد تغيير في الاشخاص والمواقع الوظيفية فحسب بل هي، وهو الأهم، تغيير متذبذب وغير مستقر في مجمل آليات عمل الاقتصاد الوطني



بدءاً من السياسة الاقتصادية المعتمدة الى ادوات التنفيذ وآليات العمل. وهذا يعني في مجمله فقدان الاقتصاد الوطني لعامل الزمن وبروز ما يمكن ان يطلق عليه بـ "تبذير الموارد واضاعة الفرص التنموية"، بين مرحلة زمنية واخرى. فمثلاً، اين النتائج المترتبة على قوانين الاصلاح الزراعي، والتي كانت المحور الاساسي والدعامة التي استند عليها النظام السياسي في نهاية الخمسينات وبداية الستينات؟؟؟ اليس من المفترض ان تشكل هذه القوانين حالة من التفاعل الوظيفي التنموي للنهوض بالواقع الزراعي في العراق سواء على مستوى القوى العاملة او في العملية الانتاجية ذاتها؟ لماذا هذا التراجع والتخلف القابع على مكامن القوة في القطاع الزراعي، الذي شهد ومنذ حينه التدهور في مجمل فعالياته<sup>(٣١٦)</sup> حتى بدءنا نتحدث اليوم عن ظاهرة التصحر والجفاف والملوحة وهجرة الايدي العاملة، وبلغ بنا الحال الى استيراد الخضروات من الخارج!!! إذا كانت هذه القوانين غير فاعلة ومؤثرة على تفعيل القطاع الزراعي، لماذا لم يتم مغادرتها الى صيغ أخرى قد تكون اكثر فاعلية في ادائها التنموي؟

ان جوهر الاجابة على ذلك تكمن في خضوع هذه التوجهات الى تأثيرات سياسية اكثر من أخضاعها الى تحكيم "العقلانية الاقتصادية"، انها خضعت او روضت بما يضمن مصالح الطبقة السياسية مع المحافظة على نفس العلاقات الاقتصادية التي كانت قائمة بين الفلاح والمالك، بحيث تحول هذا الاخير في تسميته فقط، من اقطاعي الى مالك بحكم نفوذه السياسي او الوظيفي. المهم القول، ان النتيجة النهائية هنا هو بقاء التخلف في قوى الانتاج مع تسرب العائد الزراعي الى خارج حلقة الانتاج وبعيداً عن التراكم الراسمالي المطلوب لإعادة الاستثمار في القطاع الزراعي، وبالتالي تبذير في الموارد والجهود وضياح في الفرص التنموية، مقارنة مع حُسن استغلالها بشكل أفضل.

ونفس القول ايضا على قرارات تأميم النفط لسنة 1972، ماذا ترتب على هذه القرارات في مسار التنمية في العراق؟ وإذا كانت مرحلتي السبعينات والثمانينات قد

<sup>٣١٦</sup> - مركز دراسات الوحدة العربية، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٦٠.

شهدت وفرة في موارد الدولة المالية، جراء هذه القرارات، فان عدم تهيئة البيئة الاقتصادية الملائمة حال دون امكانية الاستخدام الاقتصادي الكفوء لهذه الموارد، وبالتالي فان "التنمية الانفجارية" التي كان من المؤمل تحقيقها لم تعط النتائج المرجوة لها بفعل محدودية الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني. هذه المحدودية، والتي هي بالتأكيد وليدة مرحلة سابقة، لم تتجسد فقط في انخفاض نسب التنفيذ للاستثمارات المخططة فحسب بل في عدم القدرة على إيجاد آليات عمل نمو ذاتي، ديناميكي، مؤثرة في ديمومة التواصل في الفعل التنموي لقوى الانتاج للاقتصاد الوطني، رغم الكم الهائل من الاستثمارات التي ضخت ضمن خطط التنمية الوطنية منذ منتصف السبعينات وحتى بداية التسعينات (الفصل الاول/ المبحث الاول).

هذا الاخفاق في التواصل مع قرارات التأمين، او بعبارة اخرى، عدم القدرة في الاستفادة منها لتحريك الاقتصاد الوطني، يعود في جوهره، ليس الى قرارات التأمين ذاتها وانما في آليات العمل التي اعتمدت في التعامل مع هذه القرارات والتي طغت عليها الانفعالات السياسية الارتجالية اكثر مما هي قرارات ذات مضمون اقتصادي تخضع الى العقلانية الاقتصادية في كيفية التعامل مع هذه الموارد المالية المتاحة جراء قرارات التأمين. وهكذا ضاعت فرصة أخرى للعراق في تسخير قدرته التمويلية تلك الى القانون الاقتصادي لتفعيل قوى الانتاج التي يتمتع العراق فيها بميزة نسبية واضحة يمكن ان تحقق له ديمومة التواصل التنموي بدل من حالة التبذير التي رافقت تلك الحقبة الزمنية في التوجه نحو قطاعات معينة ذات ارتباط بالسوق العالمية لا يتمتع العراق بميزة تنافسية مؤثرة فيها.

لقد كان من تأثير ذلك هو خضوع هذا التوجه في أول اختبار له الى التدمير في الحرب العراقية الايرانية، واتخاذ منحى آخر نحو التصنيع العسكري ودخول موارد البلد في أتون "اقتصاد الحرب"، ثم في مجابهة "الحصار الاقتصادي" بعد اجتياح الكويت من قبل العراق في نهاية الثمانينات، حتى بداية الالفية الثانية ليتعرض العراق الى حرب ضروس انتهت باحتلال امريكي-بريطاني للعراق مع تدمير "اغصان التنمية"

الجافة أساساً من المراحل السابقة (الفصل الاول/ المبحث الثاني). وهكذا تحول دور الفائض النقدي للدولة من دور تنموي، وهو ما يفترض ان يكون، الى مورد دعم واسناد للمواقف السياسية في خضم مواقف دراماتيكية اجهضت دور هذه القدرة التمويلية في زرع بذور التنمية في العراق.

### ٢-١-٣ أرث اقتصادي بين الربيع النفطي والتجاذبات السياسية

ازاء هذا المسار التاريخي في هيكلية الدولة العراقية وبناء المجتمع اصبح السياسي هو المهيمن حتى على القرار الاقتصادي، وبما يمكن القول ان الاقتصاد العراقي نشأ وترعرع على الأسس التي تقول ان الاقتصاد العراقي هو اقتصاد سياسة وليس سياسة اقتصادية<sup>(٣١٧)</sup>. والسبب هو تعاقب العديد من الحكومات على إدارة البلاد وكل لها ارتباطاتها السياسية والى يومنا، والتي ميزت الاقتصاد العراقي في:

- عدم وجود سياسات اقتصادية ناجحة وفق إستراتيجية بعيدة المدى.
- خضوع الاقتصاد إلى التقلبات السياسية وانزواءه تحت تأثيرها.
- فشل هذه السياسات في توفير متطلبات المجتمع العراقي.

ان هذه الاخفاقات تبلورت بمرور الزمن نتيجة لافتقار العراق الى منهج تنموي واضح يتسم بالاستقرار والديمومة قائم على ضوابط وآليات عمل اقتصادية اكثر مما هي مرتبطة بمواقف سياسية ذات اهداف محددة في تقوية السلطة ورغبات الاحزاب السياسية، ولذلك جاءت جهود التنمية ومنذ الستينات مجتزأة لم تحقق ما يربو اليه المواطن العراقي، وخير مثال على ذلك، استمرارية، وربما ترسيخ " احادية الاقتصاد العراقي" تجاه النفط، وبقاءه لحد الآن الممول الوحيد للعملة الصعبة "الاجنبية" للبلاد، رغم ان جميع الحكومات المتعاقبة منذ عام ١٩٥٨، اكدت، في جميع خططها او برامجها التنموية وحتى في طروحاتها الفكرية والسياسية، على ضرورة تجاوز هذه "الاحادية" ولكنها لم تتحقق بقدر ترسيخها كظاهرة "ريعية" في الاقتصاد العراقي.

<sup>٣١٧</sup> - الكناني، د.كامل، "منظور استراتيجي....."، مصدر سابق.

ومما يزيد من هذه الأزمة ويفاقم أثارها السلبية هي عدم تكوين قطاعات انتاجية قادرة على قيادة التنمية، يمكن ان تنهض بدور "الوصيف" لقطاع النفط، إذ اخفقت جميع تجارب التنمية فيه على بناء قاعدة صناعية او النهوض بالقطاع الزراعي او في تطوير واستغلال الامكانات السياحية، رغم ما يمتلكه العراق من امكانات واعدة.

## 2-2 ضبابية التوجه الاقتصادي: بين مناورات الفعل السياسي وتلكؤ الانجاز

### الاقتصادي لمرحلة ما بعد ٢٠٠٣

هذا التداخل بين عالم السياسة والاقتصاد تجلى اكثر وضوحاً بعد عام 2003، حيث تجلى الدور المهيمن للسياسي لقيادة الاقتصاد الوطني دون فسح المجال للكفاءات او النخب الاقتصادية ان تأخذ دورها الطبيعي في رسم وتجسيد البناء التنموي للاقتصاد العراقي، بفعل طبيعة النظام السياسي الجديد القائم على التعددية وتنوع مصادر القرار: رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء، مجلس النواب. وبالرغم من تحديد مسؤوليات كل منهم، بموجب دستور 2005، إلا ان هناك نوع من التداخل لتوسيع نطاق تأثير كل منهم على حساب الآخر، اعتماداً على قوته السياسية، وبما انعكس على ان يتميز هذا التداخل بكونه أقرب الى وجود قنوات ضيقة مبنية على اساس العلاقات الحزبية او الصداقات في التعامل مع النظام الاقتصادي، بعيداً عن العمل القائم على اساس مؤسساتي وفي إطار رسمي وشرعي، مما يعكس ضعف الحلقة بين النخب او الكفاءات مع السياسيين.

### ١-٢-٢ الفعل السياسي بين التضاد والتضارب في المصالح

ان ما يعكس تفاقم "أزمة" الاقتصاد العراقي الحالية، هو حالة التشتت وعدم التوافق بين الكتل السياسية على اعتماد برنامج سياسي واضح المعالم يمكن الاهتداء به لتحديد التوجهات الاقتصادية المرغوبة. وإذا كان الدستور العراقي لعام 2005، قد حدد، على الاقل، المنطلقات الاساسية التي يمكن ان ترتكز عليها هذه الكتل لتحقيق هذا التوافق، والذي يفترض ان يساعد على استقرار سياسي ربما يضمن مسارات عمل واضحة في البناء الاقتصادي، هذه المنطلقات، مع الأسف، كانت تتعرض للاجتهاد بين هذا

الطرف او ذاك في تفسير المواقف المتباعدة، والتي تنعكس في كثير من الاحيان على تشنجات سياسية تعقبها حالة عدم استقرار سياسي وآمني يجهض محاولات النهوض التنموي في هذا البلد. وبالتالي، شهد العراق بعد عام 2003، تنوع في المواقف السياسية تبعاً لتعدد الطيف السياسي في العراق، انطلاقاً من طبيعة النظام القائم على التعددية وحرية الرأي والتعبير، المكفولة، على الاقل نظرياً بدستور 2005. هذه التعددية كان من المفترض ان تشكل عامل دعم واسناد في بلورة الافكار وتكاتف الجهود لارساء قواعد متينة في البناء التنموي القائم على اقتصاد السوق بعد 2003. غير ان واقع الحال، هو العكس تماماً، إذ ما زالت السياسة هي التي تشكل محور الاهتمام في البحث في جوانب الحياة المختلفة، ومنها الجانب الاقتصادي، الذي يتم التعامل معه انطلاقاً من مواقف سياسية، من هذه الكتلة او تلك، ازاء موقفها ممن يمتلك زمام السلطة السياسية.

وقد ترتب على ذلك، نوع من الصراع الخفي بين هذه الكتل، قد يبدو للوهلة الاولى، انها ذات ابعاد سياسية، ولكن المشكلة الكبيرة فيها، انها تنعكس، وبشكل مباشر، على الاجراءات الاقتصادية، التي يفترض ان تأخذ مدياتها في التطبيق. وهذا ما حدث فعلاً، في كثير من زوايا العمل في العراق بعد عام 2003، عندما تتصدى كتلة سياسية معينة لمشروع اقتصادي، يتطلب استحصال الموافقات الرسمية من السلطتين التشريعية او القضائية، ويسعى جاهداً وبالاتفاق مع كتل اخرى، على اجهاض مثل هذا المشروع، لكي لا يحسب انجاز للسلطة التنفيذية التي تتولاها كتلة سياسية اخرى، يمكن ان يشكل عامل دعم واسناد لكتلة السلطة التنفيذية ربما في مرحلة الانتخابات القادمة. وهكذا يفقد الاقتصاد الوطني فرص النهوض التنموي لمشاريع استراتيجية غاية في الاهمية، كما هو الحال مثلاً، في قانون البنى التحتية وقانون النفط والغاز او مشاريع الاسكان

الإستراتيجية (\*) أو مشاريع توليد الطاقة الكهربائية او غيرها من مشاريع استثمارية استراتيجية على ارض الواقع يمكن ان يشار اليها بعد عام 2003.

ويمكن تصور النتائج الاقتصادية المترتبة على هكذا مواقف، إذا ما ادركنا عدم الاستقرار السياسي وحالة عدم التوافق بين الكتل السياسية منذ التغيير في عام 2003، حيث ساد التذبذب في المواقف، وخاصة بين الكتل السياسية الكبيرة. هذا التذبذب يتجلى في حقيقة العمل السياسي القائم اساساً على مواقف تستجد على ضوء مصالح هذه الكتلة او تلك، بفعل افتقار العراق، الى القوى الاجتماعية القادرة على احداث التغيير، ربما لحداث التجربة الجديدة القائمة على التعددية الحزبية او/و من ارث الماضي في فقر المنظور السياسي العراقي على ترسيخ ثقافة سياسية في قيادة البلد اكثر مما هي رغبات في استلام السلطة دون امتلاك الفكر الاستراتيجي لبناء دولة عصرية ذات اقتصاد رصين. ولذلك ومنذ نيسان 2003، نجد صفحات متعددة في التعامل بين هذه الكتل، انطلاقاً من مصالحها السياسية الضيقة، و" تباين مصالحها وتطلعاتها وثقافتها تبعاً لمواقعها في التركيبة الاجتماعية (social structure)"<sup>(٣١٨)</sup>، والتي تجسد حقيقة كواليس العمل السياسي ذات المردود الضيق في السعي لجني ثمار السلطة من خلال البحث عن وسائل للاتفاق بين النخب السياسية، فتارة يتحدثون عن "حكومة شراكة وطنية" لاقتسام منافع السلطة، وعندما برزت المصالح الضيقة، دون المستوى الوطني، جاءت "ورقة اربيل" التي لم يكن مصيرها افضل من سابقتها لي طرح

---

\* - منذ عام ٢٠٠٩، تم أنجاز العديد من التصاميم الخاصة لمشاريع استثمارية استراتيجية كان يمكن ان تساهم بشكل فاعل ومؤثر في تفعيل الكثير من النشاطات الاقتصادية، منها على سبيل المثال مشاريع الاسكان الإستراتيجية في مدينة بغداد، كما هو الحال في مشروع المدينة الجديدة التي من المفترض انشاءها على اراضي معسكر الرشيد، ومشروع الاسكان 10x10 في مدينة الصدر، ومشروع مدينة المستقبل في منطقة ابي غريب. ولكن، من المؤسف ان تبقى هذه المشاريع بعيدة عن التنفيذ وبما تؤثر ضياع فرص تنمية للعراق وتثير التساؤل عن اسباب هذا التلكؤ في تنفيذ مثل هذه المشاريع التي تدور في مآهات الجذب السياسي وآفة الفساد الإداري والمالي المستشري في جسد الدولة العراقية.  
<sup>٣١٨</sup> - للتواصل مع هذا الطرح، يمكن مراجعة: العبيدي، د. عبد الجبار محمود، "خرافة التنمية؛ دراسات في إشكالية الفكر الاقتصادي"، دار الحامد للنشر والتوزيع/ الاردن، ط١/٢٠١٢، ص ٤٧١-٤٧٤.

بعد حين، ضرورة الاتفاق على عقد "الاجتماع الوطني"، بعد منازعات سياسية وإعلامية على "سحب الثقة من الحكومة"، لترسي المرحلة الراهنة (2012) على طرقات جديدة قائمة على "الإصلاح الوطني"... وهكذا، نفقد الزمن ونبذر الموارد في متهاتات العمل السياسي، دون نتائج ملموسة على الصعيد الاقتصادي.

هذه المتهاتات تتجسد في صفحات العمل السياسي، المنوه عنها، ليس فقط في عدم اطلاع المجتمع على مضامينها، وبقاءه في دور المتفرج، بالرغم من التشدد بالشفافية ومنظمات المجتمع المدني وتعدد الاعلام ووسائله، وإنما أيضاً في انشغال النخب السياسية في صراعاتها الداخلية الضيقة وبالتالي تأجيل أو تعثر الكثير من المشاريع التنموية ذات المساس المباشر بحياة الإنسان، بحجة التوافق بين الكتل السياسية الذي لا نجد له مبرر للاستمرارية، بقدر ما نرسخ آليات عمل جديدة قائمة على برامج اقتصادية واضحة المعالم يمكن لهذه الكتلة أو تلك أن تثبت كفاءتها في التطبيق ويمكن أن يمارس الآخرين دور المراقب أو المتابع للعمل، وهو ما يطلق عليه سياسياً بـ "المعارضة". هذه الآليات هي السائدة في معظم دول العالم، تلك الدول التي قطعت شوطاً كبيراً في التنمية، والتي من المفترض أن نستفاد من تجاربها لكسب الزمن واقتناء الأفضل في مسيرة البناء التنموي في العراق.

## ٢-٢-٢ الافتقار إلى القوى الاجتماعية المؤثرة تنموياً في الفكر والسلوك

بالتأكيد، أن وجود الإرادة والرغبة هي من أولى متطلبات النهوض التنموي، ولكن لا يعني ذلك شئ إذا لم يقترن بنمهجية علمية واضحة قائمة على الاستخدام الكفؤ للمكانات المتاحة على وفق آليات عمل تركز على العقلانية الاقتصادية في استخدام الموارد. أن أولى متطلبات هذه العقلانية هو التعامل مع الفعل الاقتصادي بمهنية الانجاز التنموي بإبعاده الاقتصادية والاجتماعية وليس بدوافعه السياسية ذات المديات المحدودة<sup>(٣١٩)</sup>. ويتحقق ذلك عندما يدرك السياسي أن الدور المناط به في قيادة المجتمع يتطلب منه إدراك حقيقة فسخ المجال للأخرين، وخاصة من ذوي الكفاءات

<sup>٣١٩</sup> - القريشي، د. محمد صالح تركي، "علم اقتصاد التنمية"، مكتبة الجامعة/الشارقة، ط١/٢٠١٠، ص ٣٤.

المهنية، للنهوض كلا في مجال اختصاصه لممارسة دوره ضمن قنوات القانون الاقتصادي وبما ينعكس في مردود مادي ملموس على وفق الامكانيات المتاحة للواقع القائم، وهو ما يطلق عليه "الرجل المناسب في المكان المناسب" ويبدو انه شعار يتداوله السياسيون في طروحاتهم المتنوعة، ولكنه بعيد عن التطبيق لحد الآن.

وفي الاعم الأغلب، ان النخب السياسية في اغلبها تتحدر من فئات برجوازية صغيرة جداً ومن فئات اجتماعية مسحوقة اقتصادياً واجتماعياً وكانت مهمشة، اما بعد التغير المفاجئ لمستويات المجتمع العراقي والاختلالات في توزيع الثروات بشكل غير عادل ادى الى ظهور فئة محسوبة على الاحزاب السياسية تركض وراء الربح السريع في القطاع التجاري والمضاربات المالية والتي شكلت اليوم فئة برجوازية تجارية ترتبط مصالحها بمصالح الشركات الاجنبية المتعاقدة مع مؤسسات الدولة وتشارك معها في تحقيق اقصى الارباح على حساب التنمية الاقتصادية والبنية الاجتماعية العراقية.

ان عدم الاستقرار السياسي وغياب القوى الاجتماعية الوطنية الفاعلة تنموياً، او عجز ما موجود منها، في احداث التغيير قد أفقد هذا الشعب مصداقيته في التعامل مع المستجدات في المراحل التاريخية المتعاقبة، حتى بدت وكأنها سلسلة مترابطة من العمليات الهادفة الى نكوص هذا الشعب وأذلاله بمظاهر التخلف والجوع والحرمان. ومما يزيد من هذه المعاناة الافتقار الى تلك النخبة من القوى الاجتماعية الوطنية في التصدي لكسر هذا الامتداد في تجذير التخلف واستمراريته، بقدر ما كانت قوى تتلاعب بمشاعر هذا الشعب كسُلم للارتقاء للسلطة، ولم يبرز هذا الدور التاريخي الذي ظهر في دول اخرى كان بمثابة تحول جذري لها في مسيرة الحياة، بدءاً من التجربة الفرنسية مروراً بتجارب امريكا واليابان، وكوريا الجنوبية، وسنغافورة ... حتى عالمنا المعاصر في تجارب الصين وماليزيا، عندما نهضت قوى اجتماعية وطنية بمهام التغيير لمصلحة الشعب في قيادة قاطرة التحول.

ان افتقار العراق لهذه القوى جعله يدور في فلك التجاذبات السياسية ضمن دورات متعاقبة من استلام السلطة ثم فقدانها لصالح قوى سياسية اخرى، ذات برامج مغايرة



ليس في ابعادها السياسية فحسب وإنما ايضا في توجهاتها الاقتصادية، لم يجني منها العراق سوى المزيد من اضاءة الفرص التنموية منذ الخمسينات ولحد الآن. هذا المسار انعكس على تعامل المواطن مع معطيات الواقع بما يضمن مصالحه الذاتية بعد ان فُقدت الثقة مع متخذي القرار في سُلّم الدولة لتحقيق التنمية المنشودة مقارنة بالدول الاخرى، على الاقل المجاورة.

### ٣. في طريق البناء التنموي: سياسة مستقرة لأستراتيجية واضحة

ان المقولة المعروفة "من يمسك بالاقتصاد يمسك بالسياسة"، هي انعكاس منهجي لأهمية الاقتصاد في حياة الأمم، وخاصة تلك التي قطعت اشواطاً متقدمة في التنمية، واثبتت ومن خلال تجاربها، ان الاقتصاد هو ركيزة النهوض وتحسين مستويات المعيشة للسكان، لما يترتب على الامساك به من حقيقة الاستخدام الكفء للموارد في تحريك المجتمع نحو حياة افضل، ولكن يبدو ان هذه المقولة انقلبت في العراق واصبحت السياسة هي المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي والمنتفع الرئيسي منه.

وفي ظل نظام المحاصصة المقيت، بعد عام ٢٠٠٣، والمسار التاريخي للحُكم في العراق، بات السياسيون، وهم غالباً ما يفتقرون الى الرؤية التنموية الواضحة، هم من يمتلكون زمام اقتصاد البلد بعد ان ابعُدوا الكفاءات والخبرات الاقتصادية التي يمكن لها ان تساهم بصورة فعالة في تقدم وازدهار البلد من خلال تقديم افضل وانجع الوسائل الفعالة التي يمكن للدولة ان تنتهجها في إدارة الاقتصاد وتطويره. هذا الإبعاد جاء حصيلة الرغبة في الاستحواذ على مغريات السلطة في تعددية سياسية كان يُراد لها ان تكون عامل دعم واسناد في رسم ملامح مرحلة جديدة من تلاحق الافكار لبناء اقتصاد وطني بعد سنوات طويلة من الضياع والتخبط، ولكن، السعي وراء المكاسب السياسية حال دون ان يكون لهذه التعددية الدور الاقتصادي المتوقع.

### 1-3 التعددية السياسية: بين الرغبة في الديمقراطية و النضج السياسي

ان القوى المشتركة في المشهد السياسي الآن، لم تكن تمتلك برامج واضحة المعالم منذ سقوط النظام، بمعنى انها وضعت اشارات اقتصادية ضمن برامجها السياسية ولم تضع برامج اقتصادية محددة وموجهة باتجاه اهداف مبتغاة، ولذلك نرى ان البرامج التي تتبع للآن هي في الحقيقة ليست برامج وانما هي ردود افعال معينة بمعنى انها اجراءات لمواجهة أزمة معينة وليست سبلاً لتجنب خلق الأزمة. ان ذلك يعود في جوهره الى طبيعة تكوين هذه القوى في ظل الظروف التي احاطت بالعراق منذ عام 1968، في حُكم الحزب الواحد واعتماده شتى اساليب البطش والقتل والتشريد لكافة معارضيه، وإذا ما استثنينا، البعض منها، وخاصة الحزب الشيوعي العراقي، فان هذه القوى لا تمتلك منهج اقتصادي واضح في إدارة الدولة، بقدر ما كان هدفها هو تغيير النظام السياسي. وعندما حدث هذا التغير وجدت نفسها امام مهام جسام لا تمتلك المقومات الفكرية او الفلسفية في التعامل معها سوى استلام السلطة بفعل تدخل قوى خارجية أسقطت النظام السياسي في العراق، ووجدت هذه القوى نفسها فجأة وهي تستلم زمام الحُكم. وفجأة، وبين ليلة وضحاها، بدأنا نسمع ونتداول توجهات جديدة في اعتماد نظام اقتصاد السوق وضرورة مغادرة آليات عمل الاقتصاد المركزي المستند على هيمنة القطاع العام، وكل ما يترتب على هذه التوجهات من تغييرات جذرية في مسارات العمل الاقتصادي في العراق.

وهنا نتساءل، هل ان هذه التوجهات الاقتصادية المطروحة بعد عام 2003، قد جاءت كرد فعل على فشل منهج قيادة القطاع العام للاقتصاد الوطني طيلة ما يقارب النصف قرن من هذا الزمن؟ ام ان هذه التوجهات قد فرضت من قبل القوى المتحالفة والتي ساهمت في اسقاط النظام السياسي في نيسان 2003 وباسناد المنظمات الدولية؟ ام انها جاءت فعلاً عن قنوات و مركّزات منهجية تحدد مسارات التطبيق على وفق خصوصيات المجتمع العراقي من قبل القوى المشاركة في حُكم العراق؟

ان ما يمكن قوله، في الاجابة على هذه الاسئلة، بقدر ما سوف تساهم الايام القادمة في تحديد ملامح هذه الاجابة، فان عدم وضوح المنهج الاقتصادي للعراق، منذ عام 2003، ولحد الآن، ربما يعود الى عدم وجود اتفاق مسبق بين هذه القوى على التوجهات الاقتصادية للاقتصاد العراقي بقدر ما كان الاتفاق قائم على اسقاط النظام السياسي واستلام السلطة، وهو ما تحقق فعلاً في 9 نيسان/2003. ولكن الملفت للنظر، ان هناك اتفاق شبه عام على ضرورة تجاوز مسارات العمل السابقة القائمة على الملكية العامة لوسائل الانتاج دون ان تتبلور كيفية هذا التجاوز وآليات العمل التي يفترض اعتمادها نحو اقتصاد السوق مع هذا الارث المتراكم للقطاع العام في بنية الاقتصاد الوطني. وجاء الدستور العراقي عام 2005، ليؤكد دستورياً هذه التوجهات نحو اقتصاد السوق والملكية الخاصة (٣٢٠)، ولكن، مازال الطريق يشوبه الكثير من الغموض وعدم الوضوح، مما يتطلب تكاتف هذه القوى السياسية لأعداد برامج عمل للتنمية تأخذ بنظر الاعتبار خصوصية الاقتصاد العراقي وما يمتلكه من أرث كبير في بنيته الاقتصادية يمكن ان تشكل عامل دعم واسناد لعملية الاصلاح الاقتصادي نحو نظام اقتصادي جديد يكون فيه للقطاع الخاص دور مهم.

ان حالة التباين والاختلاف في وجهات النظر بين القوى الحاكمة في العراق، بقدر ما تشكل ظاهرة ايجابية في ممارسة الديمقراطية، في اقتصاد ترعرع على نظام مركزي شمولي منذ الستينات، وقبل ذلك اضطراب سياسي انعكس على تباين وعدم استقرار في التوجهات الاقتصادية (انظر الفصل الاول من هذا الكتاب)، إلا ان استمراريته بالشكل الذي ينعكس على التطبيق الاقتصادي للتوجهات الراهنة، سوف تترتب عليه نتائج خطيرة على مستوى الاقتصاد الوطني. منها على سبيل المثال لا الحصر، توقف ما يقارب الـ (80%) من المشاريع الصناعية والمنشآت المختلفة عن العمل منذ عام 2003 (٣٢١) واحجام الكثير من الصناعيين واصحاب رؤوس الاموال وكذلك الشركات الاجنبية عن تنفيذ مشاريعها الاستثمارية او تأجيلها بسبب ما آلت اليه الاوضاع الأمنية وتقضي

٣٢٠ - الدستور العراقي ٢٠٠٥، المادة (٢٣) - اولاً و ثانياً، المادة (٢٥)، المادة (١١٢) - ثانياً

٣٢١ - عراق الغد، العراق والتنمية المستدامة، المنشور على: [www.iraqoftomorrow.org](http://www.iraqoftomorrow.org)

الظواهر السلبية لدى البعض من فساد إداري ومالي. هذه النتائج تعني خسائر للاقتصاد الوطني في تكلؤ انجاز العديد من المشاريع الاستثمارية، ان لم يكن ايقافها اساساً إذا ما خضعت لحسابات سياسية في الصراع على السلطة ومغرياتها، وهو ما يحدث فعلاً منذ عام 2003، في تناحر سياسي مقيت بين هذه القوى للأستئثار بالسلطة.

ان ما يؤكد ذلك، هو عدم طرح برامج اقتصادية واضحة لهذه القوى في الانتخابات التي جرت في العراق لحد الآن بعد هذا التاريخ، كما هو معمول بها في الدول الاخرى، وبالذات الدول المتقدمة منها، وغالباً ما يكون التركيز على سلبيات النظام السابق والاجراءات التي يفترض اعتمادها، كما هو حال "اجتثاث البعث" او في معالجة الفساد الإداري والمالي ودور هيئة النزاهة ولجانها او دوائر المفتش العام... وغير ذلك من الهياكل الادارية، التي هي اساساً، قد وجدت بعد عام 2003، في طروحات ومناقشات سياسية عقيمة بالمقارنة مع المشاكل التي يعاني منها المواطن العراقي من البطالة والتضخم وتردي الخدمات وتدهور النشاط الزراعي... وغيرها من سمات التخلف في الاقتصاد الوطني.

ان هذا الانغماس في المناورات السياسية، دون الامساك بالجوهر، هو في حقيقته انعكاس لأفقار السياسي العراقي للكفاءة المطلوبة والنضج السياسي في التعامل مع متطلبات المرحلة وتسخيرها من اجل مصلحة الاقتصاد الوطني وليس المكاسب السياسية على حساب الآخر، وبالتأكيد فان هذه الاجواء أفرزت عدم استقرار سياسي في العراق، ترتب على جزء كبير منه عدم استقرار أمني وبالنتيجة اخفاق في العديد من المشاريع التنموية.

ان عدم الاستقرار السياسي أفة خطيرة على الاداء الاقتصادي، إذ يؤثر سلباً على المؤشرات الاقتصادية وتحديداً على النمو الاقتصادي الاجمالي، ويزداد التأثير كلما طالت الازمات السياسية، فالخلافات بين السياسيين في العراق على مصالح شخصية وحزبية والتغاضي عن مصلحة المواطن الذي يدفع فاتورة تلك الاختلافات عصفت باقتصاد البلد، وكان من نتائج ذلك، ارتفاع البطالة وتفشى الفساد الإداري والمالي

وانعدام الخدمات وبات العراق من الدول الفقيرة في العالم<sup>(\*)</sup>، في وقت يطفو فيه على مخزون هائل من النفط. لقد آن الأوان لأن يأخذ اصحاب الاختصاص دورهم في تفعيل عمل الاقتصاد الوطني على وفق آليات القانون الاقتصادي بعيداً عن مداخلات الفعل السياسي، بحيث يأخذ المسار الاقتصادي وضوحه في الفعل والنتائج، دون خضوعه الى التقلبات السياسية.

### ٢-٣ تحديد التأثير السياسي عن الفعل الاقتصادي

ان هذا الاخفاق في المسار التنموي للاقتصاد العراقي يبرهن على افتقار العراق الى استراتيجية عمل اقتصادي واضح يمكن الاهتداء بها لتسخير موارد البلد باتجاه التنمية. ويبدو ان عدم الاستقرار السياسي كانت له نتائجها المباشرة في هذا الاخفاق منذ الستينيات، وهو لا يتماشى مع جوهر وأصالة الشعب العراقي، شعب وادي الرافدين، الذي أبدع في بناء الحضارة الانسانية منذ الاف السنين، وبني اروع الحضارات الانسانية عبر التاريخ. انه عمق تاريخي تمتد جذوره الى اصدق معاني الحضارة الانسانية في تعليم البشرية القراءة والكتابة وفي اعداد لوائح القوانين وتعليم البشرية فن العمارة والابداع في حقول المعرفة الانسانية من علوم الطب والفلسفة والكيمياء... الخ. ان شعب كهذا له الحق في العيش بأمان والعمل بما يعكس قدرته على النهوض ومسايرة التطور العالمي في شتى مجالات الحياة، لا ان يضيع الفرص التنموية نتيجة التناحر السياسي والانشغال في البحث عن مغريات السلطة لتحقيق مآرب حزبية وفئوية ضيقة انعكست على انحسار مظاهر التقدم والحضارة في العراق بما يتماشى وعصرنا الراهن حتى في المقارنة مع أقرب الدول المجاورة له، دول الخليج العربي.

وهذا يتطلب مسبقاً، ان يوحد السياسيين اهدافهم، على الاقل الاقتصادية منها، لان المرحلة الحالية ليست نزهة، العراق خسر الكثير من المال والزمن في ركب الحضارة الانسانية، فالاقتصاد العراقي في مأزق بين تطلعاته المشروعة في نظام اقتصادي حر، بعد فشل النظام الاقتصادي الشمولي، وبين آليات عمل متجذرة في هياكله المختلفة،

\* انظر مؤشرات التنمية البشرية الواردة في الفصل الثاني/ المبحث الثاني الفقرة ٢-٢، من هذا الكتاب.

نحتاج الى التركيز على اعتماد منهج اقتصادي واضح، وان نبتعد قدر الامكان عن القضايا الايديولوجية السياسية، والتي غالباً ما تشكل علامات فارقة لتناقضات حادة بين قوى النظام السياسي.

هذه التناقضات السياسية من التعقيد بحيث أفرزت لنا تناقضات رئيسة على مستوى الاقتصاد الوطني وتناقضات ثانوية بين الكتل السياسية ذاتها، فالتناقض الرئيسي الذي يعيشه الاقتصاد العراقي هو تخلفه عن الدول المجاورة، على اقل تقدير، وهو تناقض كبير يفترض بنا ان نحكي بصراعاتنا الثانوية ونهتم بانعاش الاقتصاد العراقي، علينا ان نتجه لتنميته تنمية حقيقية، بمعنى ان لا تزداد اموال الناس ونشتري السلع من الخارج، بل ان يكون انتاج حقيقي في البلد وليس استنزاف للثروة الوطنية، فهي ليست تنمية مالية بقدر كونها تنمية اقتصادية واجتماعية تخص تطوير البنى الارتكازية والهياكل الانتاجية وتحويلها باتجاهات تنسجم مع عملية التنمية الاقتصادية المنشودة.

ولذلك، نحن في العراق، بحاجة الى الذهاب للسياسي قبل الاقتصادي، لانه اذا اتفق السياسيون فالاقتصاديون من السهل ان ينفذوا برامجهم الاقتصادية في ظل استقرار سياسي<sup>(٣٢٢)</sup>، وبعبارة اخرى الحاجة الى التوافق السياسي بين مختلف الكيانات السياسية والرؤى الموجودة في البلد على مستوى البرلمان والحكومة، وهذا ما يضمن للعراق في ظل ظروفه الراهنة، تنفيذ برامجه الاقتصادية. ولكن هذا التوافق، المعمول به حالياً، وهو "شُر لا بد منه"، قد بنى على حسابات غير اقتصادية، كما هو حاصل في كثير من القرارات الاقتصادية التي تمرر من خلالها قرارات اخرى ضمن صفقات سياسية لهذه الكتلة او تلك، وقد يكون هو البديل الافضل مقارنة فيما إذا بقي التناحر السياسي وكل من الاطراف مُصرّاً على موقف سياسي معين يستمر هذا التناحر وتتأخر اجراءات تنفيذ او اقرار مشروع استثماري معين، ويبدو ان هناك توجه سياسي جديد، منذ بداية عام ٢٠١٢، في اعتماد حُكم "الاجلبية الانتخابية"، كبديل عن "التوافق"، لم تتبلور آليات تطبيقه لحد الآن.

<sup>٣٢٢</sup> - القريشي، د. محمد صالح، "العراق بحاجة الى فكر اقتصادي تنموي"، جريدة المدى اليومية، بغداد، ٢٧ - ١٢ - ٢٠١٠.

ومهما كان المسار الذي يمكن ان ترسو عليه العملية السياسية في العراق، والآليات المتفق عليها في حكم البلد، فان الذي يهمنا تأشيرهُ هنا، هو حالة الضبابية التي تشوب المشهد الاقتصادي وعدم وضوح آليات العمل التي يفترض اعتمادها على ضوء التوجهات الجديدة المطروحة من قبل القادة السياسيين، بالرغم من امتلاكها المرجعية الدستورية؛ دستور ٢٠٠٥ ، حيث لم نجد ما يحدد الفلسفة الاقتصادية للدولة، من قبل كافة القوى السياسية المشترك في المشهد السياسي الراهن في العراق، سوى بعض التوجهات العامة في اعتماد آليات نظام السوق، والدعوات إلى الخصخصة ولكن لم يتضح كيف يتم التعامل مع كل هذا الموروث، في إبعاده الاجتماعية والاقتصادية، للدور المهيمن للقطاع العام في حركة المجتمع منذ أكثر من نصف قرن؟ اذن نحن بحاجة الى تكاتف الجهود وتغليب المصلحة الوطنية على المنافع السياسية الضيقة في السعي الجاد لارساء دعائم لسياسة اقتصادية قائمة على فلسفة واضحة مستقرة لا تتأثر بمتغيرات السلطة بقدر ما تركز على ثوابت يمكن الاهتداء بها في بناء ركائز التنمية في العراق، فهناك دوماً حاجة الى آليات لأنعاش الاقتصاد وأضعاف تأثير الازمات السياسية او التقليل منها قدر الامكان من خلال بعض السبل المقترحة في أنعاش الاقتصاد الوطني، منها:

1. اشراك الخبراء وذوي الاختصاص في تسيير دفة الاقتصاد الوطني: أي تشكيل حكومة "تكنوقراط"، من ذوي الاختصاص.

2. تشجيع الاستثمار الخاص بوجهيه الوطني والاجنبي وتوفير البيئة الملائمة له، حيث يلعب الاستثمار دوراً هاماً ومحركاً في التنمية الاقتصادية، وبما ان رأس المال هو "عنصر أنتاجي حذر" في البيئة التي يعمل بها، فان ذلك يدعو الى:  
أ. توفير الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي لجذب المزيد من رؤس الاموال، ولاسيما الاجنبية منها.

ب. امتلاك الرؤية الاقتصادية (Economic vision) عند اتخاذ أي قرار سياسي، وبما يعزز ثقة المستثمر في بيئة قانونية وتشريعية تضمن مصالحه

في الاستثمار، ولنا في تجارب الدول القريبة منها والبعيدة نماذج يهتدى بها في ذلك.

ت. تفعيل دور الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في المحافظات في عمل استثماري ملموس، وعدم الاكتفاء بعقد المؤتمرات واللقاءات في جولات "سياحية"، لم تثمر، لحد الآن، عن حركة استثمارية فاعلة ومتجددة.

3. إيلاء قطاع التربية والتعليم، الاهتمام المطلوب، وربما الاستثنائي لمرحلة زمنية معينة، في "سُلم الأولويات" لاي خطة تنموية ضمن الموازنات الاستثمارية للدولة، بالتأكيد على التنمية البشرية وبناء القدرات.

خلاصة القول، طالما ان هناك دائماً وباستمرار علاقة لا تنفصل بين السياسة والاقتصاد فعلى صناع القرار السياسي والاقتصادي، اينما كانوا وكيفما عملوا متحدين ام منفصلين، ان يسعوا الى التنسيق فيما بينهم للوصول لقرار سياسي اقتصادي عقلاني. كما يجب التأكيد على فصل صانع القرار السياسي عن صانع القرار الاقتصادي وبما يضمن صياغة قرار اقتصادي اكثر حرية وفعالية ومرونة امام المتغيرات الاقتصادية العالمية الجديدة، ولكن دون ان يؤثر على القرار السياسي وثوابته الوطنية والاستراتيجية في سبيل تحقيق تنمية متوازنة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ضمن منظور العقلانية الاقتصادية والتدرج في المعالجة للموروث في ابعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

### ٣-٣ العقلانية الاقتصادية؛ الاستخدام الكفؤ للموارد والتدرج في المعالجة

ان الاخفاق التنموي الذي يعاني منه الاقتصاد العراقي، هو في حقيقته، ليس مجرد افرازات لمرحلة تاريخية معينة، بقدر ما هو حالة تراكم لمراحل تاريخية متعاقبة من تجاذبات لكتل سياسية همها الأساسي هو في تسخير امكانات السلطة لتحقيق مآربها منذ الستينات وما تمخض عن ذلك من نزاعات داخلية وحروب اقليمية واحتلال اجنبي، انقلت كاهل الاقتصاد الوطني وجعلته يدور في حلقة مفرغة من التخلف والضياع تتجلى في هذه الفجوة القائمة بين الامكانات المتاحة في الاقتصاد العراقي وتدني



مؤشرات التنمية فيه، بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، وبما يعكس ابتعاد هذا الاقتصاد عن الاستخدام العقلاني والكفؤ لموارده المتاحة.

من هنا، جاء مفهوم العقلانية الاقتصادية القائمة على اختيار افضل الوسائل لتحقيق غاية معينة، وهي تعني التصرف بتعقل وفقاً للمنطق الاقتصادي: الاستهلاكي او الانتاجي، بما يوفر تعظيم المنفعة الاستهلاكية باقل تكلفة ويزيد في العائد الاقتصادي من الموارد الموضوعة في العملية الانتاجية وتركز على سلوك الفعاليات الاقتصادية من حيث القيم والتقييم تطبيقاً للنظريات الاقتصادية وطرق علم الاقتصاد. سلوك يقوم على الاستخدام الصحيح او الأفضل لمصادر الثروة، بما يضمن تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، او نسبة عالية منها، في سياق من العقلانية الاقتصادية المستندة على المعطيات المحلية. وهذا يعني تعظيم المنافع الى اعلى درجة ممكنة وتخفيض الكلف الى ادنى حد ممكن او الجمع بين اعلى المنافع واقل الكلف. وبالتالي، فان العقلانية الاقتصادية تدعو الى تركيز الانتباه على اجزاء النظام الاقتصادي التي تنكشف فيها طاقات اكبر في "الدفعة القوية" للاقتصاد الوطني (Biq Push)، فالطاقات التنموية للنظام ككل تعتمد على فاعلية القطاعات المحركة للتنمية في هذا الاقتصاد، وهي تتمثل بشكل رئيسي، في العراق، في النفط ليس كمورد مالي فحسب وانما ايضا كمواد اولية استراتيجية داعمة لانماء الصناعة الوطنية<sup>(٣٢٣)</sup>.

وبذلك، يمكن ان يتبلور الفعل السياسي في إطار هذه العقلانية باعتماد السياسة الاقتصادية المرتكزة على مجموعة الاجراءات والاساليب والادوات والخطط والبرامج التي تلجأ اليها الحكومة للتأثير على حالة التنمية الاقتصادية وايضاً على حالة الاستقرار الاقتصادي للوصول الى التوظيف الافضل للموارد المادية والبشرية وتحقيق اقصى مستوى ممكن من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. إذ يعد تعظيم الناتج الوطني أحد الاهداف المهمة، التي تسعى اليها الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، وهو ما

<sup>٣٢٣</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير، " اتجاهات التنمية الصناعية ..."، مصدر سابق، ص ٥٤.

يمكن تحقيقه من خلال زيادة كفاية المشاريع الاقتصادية عن طريق تقليل الكلف او زيادة العوائد او الاثنين معاً.

ان العقلانية الاقتصادية التي ندعو لها تتجلى في ضرورة التعامل مع الحدث بما يقتضي من افكار ضمن محددات وضوابط في قراءة موضوعية واقعية من اجل حلول منبثقة، اي تتطلب هذه المرحلة الاحاطة بالمشاكل من مختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية من منظور فلسفي يستند على تراث الأمة وامكانياتها، ومن ثم وضع الاستراتيجيات ووضع السياسات والخطط التي تتناسب مع الاستخدام الاقتصادي للوصول الى تحقيق التنمية الحقيقية الملموسة للمواطن العراقي في مختلف المجالات. ولهذا تأثيراته الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والسياسية على مستوى الاقتصاد الوطني، من خلال تحليل هذه التأثيرات ومعرفة النتائج المترتبة عليها ومن ثم طرح بعض الافكار والمعالجات التي من شأنها تغيير توجهات التنمية بالاتجاه الذي يمكن ان يعزز من قدرات الاقتصاد الوطني ويجعله اقرب الى العقلانية منه الى التلقائية، على اساس ان هيكليّة هذا الاقتصاد يشوبها الكثير من الخل، مما يتطلب احداث تغييرات جوهرية في النظام الاقتصادي عن طريق توجيه الاستثمارات الوجهة التي يمكن ان تحقق هذه الاهداف. وهذا يتطلب، كخطوة اولى، التعامل وبحذر شديد مع كل ما ورثه الماضي من تناقضات سياسية اقتصادية، ثقافية واجتماعية، جاءت بفعل السياسات السابقة المحلية منها والدولية تجاه العراق، واعتماد التدرج في المعالجة والتآني في التعامل مع أثارها السلبية وبما يضمن الحصول على افضل مردود وبأقل الخسائر الممكنة.

## المبحث الثاني

### اساسيات التحول الاقتصادي: بين اعتماد نظام السوق و توفر المستلزمات

مع أطلالة التاسع من نيسان/2003، برزت واجتاحت الساحة العراقية مفردات مغايرة تماماً لما كان سائداً طيلة اربعة عقود ونيف من مفاهيم وآليات عمل، تطالب باجراء التغير الجذري والانتقال الى نظام جديد: بصفحاته السياسية من نظام شمولي يركز على "الحزب الواحد" الى نظام ديمقراطي قائم على التعددية الحزبية، وبصفحاته الاقتصادية من نظام اشتراكي يستند على الملكية العامة لوسائل الانتاج الى نظام يدعو الى اقتصاد السوق الحر و الملكية الخاصة لوسائل الانتاج. وانشغل الجميع في آتون هذه التوجهات في صياغة مجموعة من القوانين والتشريعات مع اجراء العديد من الخطوات التنفيذية لإعادة هيكلة الدولة، بما في ذلك اجراء سلسلة من الانتخابات لتحديد ملامح السلطة الجديدة<sup>(٣٢٤)</sup>.

وبقدر ما تشكل هذه التوجهات من عناصر ايجابية فاعلة لترسيخ النهج الديمقراطي في البلد بعد سنوات عجاف من الدكتاتورية، إلا انها في ذات الوقت شكلت مخاوف كبيرة لافتقارها الى آليات عمل واضحة في كيفية التعامل مع كل هذا الموروث وتسخيره في خدمة التحول الجديد، بحيث يكون عامل دعم واسناد اختصاراً لعاملي الزمن والكلفة من جهة، وفي استخدام ما متاح من امكانات وخبرة متراكمة لجني ثمار البناء الجديد للعراق من جهة أخرى. هذا الموروث يتجلى وبشكل خاص في الموارد البشرية المتاحة وفي البناء المادي للاقتصاد الوطني في زواياه المختلفة كمؤسسات وآليات عمل تتطلب التعامل معها بعقلانية اقتصادية قائمة على التدرج في المعالجة وبعبداً عن التبذير في مواردها المتاحة قدر الامكان.

---

<sup>٣٢٤</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير والزبيدي، د. صبيح لفته، "السلطات المحلية والتنمية...."، مصدر سابق، ص ٢٣٢-٢٧٠.

## 1. الارتقاء النوعي في استخدام الموارد المادية المتاحة

ان اولى متطلبات النهوض التنموي في اي دولة انما تتبع من امكانياتها المتاحة، ليس في جوانبها الكمية فحسب، وانما ايضاً وهو الأهم في اعتماد المنهج النوعي القائم على الاستخدام الكفؤ لموارده المتاحة، وبما يمكنه من اختصار الزمن واكتساب القدرة على المنافسة النسبية التي يتمتع فيها الاقتصاد العراقي والتي تتمثل في:

- قطاع النفط والموارد المعدنية المتاحة.
- القطاع الزراعي والثروة الحيوانية.
- امكانات سياحية واعدة.
- أرث صناعي في صناعات تحويلية يمتلك فيها الخبرة والمؤسسات:

### 1-1 قطاع النفط والموارد المعدنية المتوفرة

هناك كميات مختلفة من الموارد الطبيعية التي يتمتع بها العراق منها الموارد المعدنية، واهمها النفط وخامات معدنية اخرى مستثمرة، وربما جزئياً، واخرى كامنة غير مستثمرة، اضافة الى موارد طبيعية متنوعة ذات امكانات اقتصادية واعدة للاستخدام الاقتصادي، اهمها:

#### 1-1-1 النفط والغاز الطبيعي

كثُر الحديث عن امكانات العراق النفطية والموارد المعدنية الاخرى، ولم تخلو اي دراسة عن الاقتصاد العراقي، سواء كانت محلية او دولية، عن الاسهاب في هذه الامكانات وما تدره من واردات مالية يفترض ان تكون قد ساهمت في تحريك عجلة التنمية في هذا البلد. وإذا كان هذا حديث الكتب والتصاريح والخطب والمقالات، السياسية منها والاقتصادية، فان الواقع في مسار الاقتصاد العراقي لا يعكس هذه الحقيقة، بقدر ما يبرز ظاهرة التبذير والاسراف في هذه الموارد النفطية في متاهات هي خارج الاطار التنموي، بحيث جعلت هذا القطاع النفطي أداة سياسية بيد الحكومات المتعاقبة اكثر مما هي أداة اقتصادية كعنصر انتاجي في النشاط الاقتصادي للدولة.

أولاً: **الاحتياطي النفطي**: على الرغم من وجود أراء متباينة حول حجم الاحتياطيات النفطية المثبتة والمحتملة في العراق، إلا أنها تتفق على أن هناك احتياطي هائل، اذ يبلغ حجم الاحتياطيات النفطية المؤكدة مامقداره (115) مليار برميل، شكلت (10%) من الاحتياطي النفطي العالمي نهاية عام 2005<sup>(٣٢٥)</sup>، وهو ثاني أكبر احتياطي في دول العالم بعد العربية السعودية. ويتوقع البعض أن يفوق الاحتياطي النفطي العراقي نظيره في دول الخليج، حيث تشير بعض التقديرات الى احتياطي لا يقل عن (200) مليار برميل<sup>(٣٢٦)</sup>، يمكن تحويل جزء أساس منه بما لا يقل عن (50%) الى احتياطيات مثبتة إذا ما تم إنجاز عمليات البحث والتنقيب في الأراضي العراقية باعتماد التكنولوجيا الحديثة في عمليات المسح الزلزالي والحفر الاستكشافي والتقييمي ثم الحفر التطويري<sup>(٣٢٧)</sup>، والتي ستحل محل الأساليب القديمة مثل عمليات الحقن المائي (Water Injection) أو (Flooding)<sup>(٣٢٨)</sup>.

ان التفاؤل في اكتشاف الاحتياطي النفطي في العراق يكمن في ملامح اعتماد التقنيات الحديثة في اساليب الحفر المعتمدة في تخمين حجم الاحتياطي النفطي العراقي وحقوقه، إذ تعذر الحصول على مثل هذه التكنولوجيا الحديثة منذ اوائل الثمانينيات ولحد الآن لاسباب تعود الى الحروب والحصار والظروف المالية الصعبة التي مرت بالعراق، مع أنحسار القدرات الفنية العراقية بسبب الهجرة وضعف التدريب وغير ذلك. ومع ذلك فان هذا التفاؤل يركز ايضا على حقيقة ان كلفة إنتاج النفط العراقي هي من بين الاوطأ في العالم بما في ذلك دول منظمة الأوبك<sup>(\*)</sup>، حيث تتراوح تلك الكلف بين

<sup>325</sup> - Watch," Oil and War in Iraq", <http://www.SourceWatch.org/index.php?title=iraq.html>

<sup>326</sup> - OPEC Annual Statistical Bulletin 2005, Vienna, 2006, P.14

<sup>٣٢٧</sup> - نزار خالد، "نفط العراق.. وجديد السوق الدولية"، جريدة طريق الشعب، ع ٤٤، ٢٠٠٥.

<sup>٣٢٨</sup> - الفريجي، د. حيدر، "الجوانب الاقتصادية في مشروع فدرالية الجنوب"، مجلة معا للابحاث، ع3، مركز العراق للابحاث، 2005.

\* - إن الكلفة الكلية للإنتاج في الحقول العراقية هي الأرخص في العالم قاطبةً و لا تتعدى دولارين للبرميل الواحد، و لا تقتصر هذه الكلفة المتدنية على الحقول المنتجة والتي تشرف عليها شركة النفط الوطنية العراقية والبالغة (١٧) حقلاً منتجاً من أصل (٨٠) حقلاً مكتشفاً لحد الآن، بل تشمل أيضاً الحقول غير المنتجة وغير المكتشفة والتي ستوكل للشركات الأجنبية مهمتها بموجب عقود مشاركة الإنتاج والتي ستقع

(1.5- 2) دولار للبرميل الواحد<sup>(٣٢٩)</sup>. ومن المتوقع ان يصبح العراق ثاني منتج ومصدر للنفط في العالم خلال السنوات الخمس القادمة<sup>(٣٣٠)</sup>.

**ثانياً: الانتاج النفطي:** على الرغم من أنه قد مضى أكثر من (80) عاماً على اكتشاف النفط في بابا كركر عام 1927، إلا أن الحقول المطورة والمنتجة لا تزيد على (15) حقلاً من اصل (73) حقلاً مكتشفاً<sup>(٣٣١)</sup>. ويتراوح عدد الآبار المنتجة ما بين (1500-1700) بئراً. وتمثل الحقول الجنوبية الواقعة في جنوب البلاد (البصرة وميسان) عصب الإنتاج والاحتياطي العراقي، إذ تضم هذه الحقول حالياً ما نسبته (75%) من احتياطي النفط العراقي. ومن أهم الحقول النفطية في العراق الآتي:

- حقل الرميلة الشمالي والرميلة الجنوبي بطاقة إنتاجية تبلغ (3) مليون برميل يومياً ويحتوي على أكثر من (663) بئراً منتجاً.
- القرنة الغربية بطاقة إنتاجية (225) ألف برميل يومياً، ويمثل هذا الحقل أحد الحقول القابلة للتطور الهائل إذ يمكن أن تصل طاقته الإنتاجية لوحده (3.2) مليون برميل يومياً.
- الزبير وهو بطاقة إنتاجية تصل الى (220) ألف برميل يومياً.
- حقول مجنون وهي من أضخم حقول النفط في المنطقة إذ تقدر مخزاناتها الاحتياطية بمائة مليار برميل لوحدها، ويتوقع إذا ما تم تطويرها أن تؤدي الى مضاعفة الإنتاج العراقي من النفط.
- حقول كركوك وهي من الحقول الضخمة وتنتج احد أجود انواع النفط الخام العالمية وبطاقة انتاجية تصل الى (1.5) برميل يومياً قابلة للزيادة بمستويات كبيرة مستقبلاً.

(٨٣%) من احتياطيات العراق تحت سيطرتها، وعلى هذا الأساس سوف تلغى (وضمن هذه الآليات الجديدة) قوانين التأميم في السبعينات والقانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ وستعيد العراق إلى مربع النصف الأول من القرن الماضي.

<sup>329</sup> - Daniel Yergin, "The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power", New York: Simon & Schuster, 2004, P.58

<sup>330</sup> - تصريح نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الطاقة يوم ١٠/١١/٢٠١٢.

<sup>331</sup> - انظر في ذلك: وزارة النفط، تقارير احصائية، اعداد مختلفة، بغداد، بلا، انظر الموقع <http://www.oil.gov.iq>. علماً ان الطاقة الإنتاجية لهذه الحقول، هي كما مثبتة في وزارة النفط لعام ٢٠١٠-٢٠١١.

- حقول أخرى صغيرة نسبياً مثل أبو غراب، وأبو زرقان، جبل فوقي وغيرها وبطاقة إنتاجية تصل الى (150-200) ألف برميل يومياً.
- هناك (24) حقل نفطي مشترك بين العراق وايران والكويت، يتطلب ضمان حصة العراق وفرض سيادته من خلال التفاوض مع هذه الدول بما يضمن مصالحها جميعاً.

هذه الامكانات المتاحة تعطي للعراق فرص كبيرة في النهوض التنموي إذا ما علمنا ان دور النفط في التنمية يتمثل في اتجاهين رئيسيين هما:

- الاتجاه الاول: يُعد النفط سلعة من السلع التي يمكن التداول بها في الاسواق العالمية، للحصول على مردودات مادية (نقدية) مكتسبة لدعم الاقتصاد ومساهمتها في تشغيل النشاطات الأخرى، ويتمثل هذا المجال في الصناعة الاستخراجية: انتاج وتصدير؛
- الاتجاه الثاني: يُعد النفط صناعة من الصناعات التحويلية التي يمكن ان تعمل على سد احتياج البلد من مشتقاته وسد السوق المحلية وفتح افق التصدير لما يزيد عن حاجة الاستهلاك المحلي من منتجات النفط من بنزين وبنط ابيض ومنتجات نفطية اخرى عن طريق صناعات التصفية والتكرير، إضافة الى صناعات اخرى تعتمد على النفط كما في الصناعات البتروكيمياوية، كون النفط مادة اولية تدعم هكذا صناعات.

وعلى مستوى الواقع في العراق، هيمنت الصناعة الاستخراجية على قطاع النفط منذ اكتشافه في العشرينات من القرن الماضي، اذ استأثرت تاريخياً بنسب لا تقل عن (٧٥%) من الناتج المحلي الاجمالي، وكانت مصدراً لأكثر من (٩٠%) من ايرادات النقد الاجنبي. وقد بلغ أعلى معدل إنتاج للنفط (٣.٥٦٢) مليون برميل/ يوم عام ١٩٧٩، ثم (٣.٢٤٦) مليون برميل باليوم عام ١٩٩٠<sup>(٣٣٢)</sup>. وقد اعدت خطة في حينها من وزارة النفط استهدفت الوصول الى مستوى إنتاج يبلغ (٦) مليون برميل/ يومياً بحلول عام ١٩٩٥<sup>(٣٣٣)</sup>، غير أن الغزو العراقي للكويت (عام ١٩٩٠) ادى الى توقف

<sup>٣٣٢</sup> - الجليبي، د.عصام، "صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية"، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ٢٠٠٦، ص ٣٢.

<sup>٣٣٣</sup> - مؤتمر بغداد، ورقة عمل وزارة النفط العراقية لمؤتمر بغداد، ١٩٩٥.

خطة تطوير الإنتاج، كما أنخفضت معدلات الإنتاج الى (٣٠٠) ألف برميل/يوم لتغطية حاجة المصافي العراقية مع توقف كامل لعمليات تصدير النفط الخام بموجب قرارات الحصار الصادرة عن الأمم المتحدة. واستمر معدل الإنتاج عند هذه المستويات المنخفضة لغاية كانون الاول ١٩٩٦ عندما بوشر برنامج "النفط مقابل الغذاء" (\*). ومع بداية عام ١٩٩٧ ارتفع معدل الإنتاج الى (٥٠٠) ألف برميل/يوم (٣٣٤)، واستمر الإنتاج بالزيادة حتى بلغ (٢٠٢٥) مليون برميل/يوم عام ٢٠٠٢ (٣٣٥).

ولكن بعد حرب 2003، ومع الاحتلال الأمريكي-البريطاني للعراق، وما رافقه من عمليات السلب والنهب التي أثرت في معدلات إنتاج النفط الخام العراقي، توقفت عمليات تصدير النفط الخام، غير أنها سرعان ما عاودت نشاطها خلال النصف الثاني من عام 2003 لتصل في نهاية عام 2005 الى (507680) برميل/يوم (٣٣٦). ومن ذلك الوقت والصادرات النفطية بزيادات متعاقبة حتى بلغت (٢.٣) مليون برميل يومياً في شباط 2011، بعد ان كانت بحدود (١.٦) مليون عام 2008، مع تذبذب هذه الكمية تبعاً لظروف العراق التصديرية، علماً ان امكانيات التصدير أظهرت فرص جيدة بعد ان تم تصدير ما يقارب المليون برميل عن طريق ميناء الفاو القائم في نهاية آذار 2011، حتى بلغت (2.403) مليون برميل/يوم في حزيران 2012 (٣٣٧)، وارتقاعها الى (٣.٤) مليون برميل في أيلول/٢٠١٢، ومن المتوقع ان تصل هذه الصادرات الى ما يقارب الـ (٦) مليون برميل يومياً في عام ٢٠١٤ (\*). بعد انجاز العديد من عقود الامتياز لشركات اجنبية عالمية من جنسيات متنوعة في التنقيب والاستخراج

\* - تضمن هذا البرنامج مذكرة تفاهم ابرمها العراق مع الأمم المتحدة تحتوي على لائحة من الاجراءات المقررة من الأمم المتحدة، بموجب قرارها رقم ( 986 ) عام ١٩٩٥، في مبادلة النفط الخام العراقي المصدر بالسلع الأساسية، للمزيد راجع الفصل الاول/المبحث الثاني-الفقرة ٢-١ من هذا الكتاب.

٣٣٤ - مركز دراسات الطاقة، دراسة عن النفط العراقي، لندن، ٢٠٠٥، ص ١٢.

٣٣٥ - وزارة النفط، تقارير واحصائيات وزارة النفط، اعداد مختلفة، بلا. (<http://www.oil.gov.iq>)

٣٣٦ - د.علي حسين، "مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق"، مصدر سابق، ص ١١٤.

337 - <http://www.oil.gov.iq>

\* - تصريح الى نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الطاقة في ١١/١٠/٢٠١٢.



والتصدير<sup>(٣٣٨)</sup>. وهذا يتطلب توجه استثماري مكثف نحو تدعيم وتطوير منافذ التصدير للعراق من خلال خطوط الانابيب القائمة بين العراق والدول المجاورة: السعودية، لبنان، الاردن وسوريا، وبما يمكن العراق من امتلاك المرونة والقدرة على التكيف مع الاوضاع السياسية والدولية في امتلاك منافذ متعددة لتصدير النفط، بدلاً من أقتصاره على منفذين حالياً، وخاصة عن طريق موانئ العراق الجنوبية حيث يصدر ما يقارب الـ (90%) من صادراته النفطية، والمتبقي عن طريق منفذ الثاني، ميناء جيهان التركي، عبر حدوده الشمالية.

**ثالثاً: صناعة تصفية النفط: المصافي النفطية:** منذ اكتشاف النفط في العراق، ارتبط انتاجه بالتصدير الى الخارج كمادة خام، سواء من قبل الشركات الاجنبية، او حتى بعد قرارات التأميم عام ١٩٧٢، من قبل شركة النفط الوطنية العراقية، لعدم امتلاك العراق القاعدة الصناعية المؤهلة لاستغلال هذه المادة الحيوية سواء في النشاط الصناعي المرتبطة به كمدخلات، كما هو الحال في الصناعات البتروكيمياوية او في تنشيط صناعة تكرير النفط لسد حاجة متطلبات السوق المحلية من منتجاته المتنوعة كالبينزين بانواعه والمشتقات الاخرى ذات الطلب العالي.

وتاريخياً، يُعد العراق من بين أوائل البلدان التي بنت مصفى في الشرق الأوسط، حيث بنى المصفى الأول في الوند في عام ١٩٢٧ بطاقة تبلغ (١٠٠٠٠) برميل في اليوم الواحد، وتبع هذا إنشاء مصفى حديثة بطاقة إنتاجية مقدارها (٦٠٠٠) برميل في اليوم في عام ١٩٤٩، والذي توسّع إنتاجه فيما بعد ليصل الى (١٠٠٠٠) برميل<sup>(٣٣٩)</sup>. وفي عام ١٩٥٥ تم انشاء مصفى الدورة بطاقة (٧٠) ألف برميل يومياً، ثم مصفى البصرة على مرحلتين في أوائل السبعينيات بطاقة (١٤٠) ألف برميل يومياً، ومجمع مصافي بيجي في أوائل الثمانينيات بطاقة إجمالية تبلغ (٢٩٠) ألف برميل يومياً موزعة على ثلاث مصافي.

<sup>٣٣٨</sup> - البصري، د. كمال، " قانون النفط والتحديات الاقتصادية "، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، ع ٤ / ٢٠٠٧، ص ٩.

<sup>٣٣٩</sup> - [http:// www.arabianoilandgas.com](http://www.arabianoilandgas.com).

لكنّ لم يُحافظ البلد على ريادته في هذا المجال بسبب ظروف عدم الاستقرار السياسي وسلسلة من الحروب التي وقعت خلال الثلاثة عقود الماضية، إضافة الى سنوات الحصار، وقد تعرض عددٌ من تلك المنشآت بما في ذلك الخطوط للنهب والسلب والدمار عام ٢٠٠٣.

ويمتلك العراق حالياً طاقة انتاجية تصل الى (٦٠٠) ألف برميل يومياً، وهي لا تغطي حاجة السوق المحلية، مما يضطر العراق الى استيراد كميات كبيرة لتغطية هذه الحاجة<sup>(٣٤٠)</sup>، علاوة على كون معظم المصافي تعاني من تقادم المعدات وقدم وسائل الانتاج وعدم امتلاك معظمها على وحدات تكسير مما يجعل نسبة الوقود الثقيل المنتج عالي<sup>(٣٤١)</sup>.

وتماشياً مع التحولات الاقتصادية في العراق، بعد 9/ نيسان/ 2003، ولفسح المجال امام الاستثمار الخاص للمساهمة في صناعة تصفية النفط، تم تشريع قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007، وتعليماته رقم (1) لسنة 2009، والتعديل الأول عليه بالقانون رقم (10) لسنة 2011. وعلى ضوء هذا القانون، تسعى الحكومة الى منح فرص استثمارية لتطوير المصافي الحالية وكذلك في إنشاء مصافي جديدة، وهو ما صرح به رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار في ندوة معهد التقدم للسياسات الانمائية في 28/4/2012: " أن هناك أربعة مصاف مهمة مطروحة للاستثمار ستساهم في رفع الطاقة الإنتاجية الى حوالي (١٠٥) مليون برميل يومياً في غضون أربع سنوات القادمة<sup>(٣٤٢)</sup>، لسد الحاجة المحلية من المنتجات النفطية وتتنوع هذه المصافي في محافظات ذي قار - كربلاء - كركوك - ميسان".

رابعاً: الغاز الطبيعي تُعد هذه الثروة المصدر البديل للنفط وطاقة المستقبل، إذ تتزايد نسب استخدام الغاز الطبيعي كمصدر للطاقة سواء في إنتاج الطاقة الكهربائية او

<sup>340</sup> - [http:// www.iraq-businessnews.com/tag/refineries](http://www.iraq-businessnews.com/tag/refineries)

<sup>٣٤١</sup> - الجليبي، د. عصام، "قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية"، ندوة مستقبل العراق، ٢٥-٢٨/٢٠٠٥، بيروت/لبنان.

<sup>342</sup> - [http:// www.iraq-businessnews.com/tag/refineries](http://www.iraq-businessnews.com/tag/refineries)

التدفئة أو غيرها من الاستخدامات، ومن المتوقع أن يزداد اعتماد العالم على هذا المصدر من الطاقة النظيفة خلال العقود الثلاثة القادمة.

ويمتلك العراق حالياً احتياطيات كبيرة من الغاز الطبيعي المصاحب للنفط إضافة الى حقولاً خاصة للغاز، تقدر بحدود (3170) مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي أي ما نسبته (2%) من الاحتياطي العالمي عام ٢٠٠٩، وهو لم يتغير منذ عام ٢٠٠٠، محتلاً بذلك المرتبة الخامسة عربياً وبنسبة مئوية قدرها (٦%) من الاحتياطي العربي و(٣.٤%) من احتياطي الاوبك و(١.٧%) من الاحتياطي العالمي للغاز الطبيعي في العام ذاته<sup>(٣٤٣)</sup>، وهو بالمرتبة العاشرة في ترتيب الدول الأكثر امتلاكاً لاحتياطيات الغاز الطبيعي عالمياً<sup>(٣٤٤)</sup>. واعتاد الخبراء العراقيون قبل غيرهم على الإشارة بمرارة الى ما يحرق من غاز منبعث مع التدفق النفطي، في القول أن (٧٠) بالمئة من غاز العراق الطبيعي ينبعث مع عملية استخراج النفط، ويُحرق يومياً بما يقدر لتعبئة (٣٠٠) ألف اسطوانة غاز يومياً، وتقدر خسارة العراق من عملية حرق الغاز (١٠) مليون دولار يومياً<sup>(٣٤٥)</sup>. وإن (٦٠%) من هذه الاحتياطيات تقع في المنطقة الجنوبية في حقول تل الرميلة وغرب القرنة والزبير وذلك لأن أغلب كميات الغاز ترافق حقول النفط وتسمى بالغاز المصاحب. ولا يعتبر الغاز الآن مصدراً مهماً للإيرادات من العملات الأجنبية بالنسبة للعراق مقارنة مع النفط، ولكن من المؤمل أن يصبح مصدراً مهماً لهذه الإيرادات في المستقبل القريب، وعليه فان الاستخدام العقلاني لموارد الثروة النفطية والغاز الطبيعي هي مفتاح التنمية كونها أداة مهمة في توفير مستلزماتها في البلاد، في ظل الظروف الدولية-الاقتصادية الراهنة، والتي يفترض بالعراق استباق الزمن واستغلال الفرصة قبل فوات الأوان في ايجاد مصادر بديلة للطاقة تدريجياً<sup>(٣٤٦)</sup>.

<sup>٣٤٣</sup> - منظمة RTI ، المسح الاقتصادي الشامل لمحافظة البصرة لعام ٢٠٠٨، ص ١٧٤.

<sup>٣٤٤</sup> - العزاوي، د. قيس جواد، "في تسابق مع الزمن غاز العراق يضعه عاشر منتج عالمياً"، الجريدة، صحيفة يومية، العراق، ٢٠٠٦.

<sup>٣٤٥</sup> - جريدة الصباح اليومية، يوم ٢٧/٨/٢٠١٢، بغداد.

<sup>٣٤٦</sup> - للاطلاع على تفاصيل أكثر حول إنتاج الغاز الطبيعي وانايبب النقل والمشاريع الاستراتيجية لهذا المورد في العراق؛ انظر: د. نبيل جعفر عبد الرضا، "القدرات التصديرية المستقبلية للغاز الطبيعي في

## 1-2 معادن أخرى وخامات اقتصادية متنوعة

إذا كان النفط وبحكم السوق العالمي، قد طغى على هيكلية النشاط الاقتصادي في العراق، فانه لا يمكن تجاهل الامكانات الاخرى، التي يتمتع بها هذا الاقتصاد، سواء كانت موارد معدنية او خامات اقتصادية متنوعة صالحة للاستخدام العقلاني في النشاط الاقتصادي. هذه الامكانات لاتحتاج الى جهود وتكاليف مادية كبيرة في عمليات الاستخراج والتصنيع، كونها على درجة عالية من النقاوة وقريبة من سطح الارض، وهذا يعني، انها قادرة على تحقيق قيمة مضافة في الدخل القومي للبلد، من اهمها:

• **المعادن الفوسفاتية:** يأتي العراق بالمرتبة الثانية في احتياطات الخامات الفوسفاتية على مستوى العالم والتي تقدر بـ (٢٠٠٠) مليون طن وتتركز هذه الاحتياطات في منطقة عكاشات في الصحراء الغربية/ محافظة الانبار، حيث تم إقامة مجمع صناعي متخصص في استغلال هذه الخامات. والخامات الفوسفاتية العراقية ذات نوعية متوسطة من ناحية المحتوى من الفوسفور وتحتاج الى عمليات تركيز لاستعمالها صناعياً، وهي قابلة للتطوير النوعي والكمي.

• **الكبريت:** تعتبر حقول كبريت المشرق في محافظة نينوى الاكبر من نوعها في العالم من ناحية الاحتياطي المثبت، وهناك استثمار في حقل المشرق جنوب الموصل، بلغ الإنتاج فيه مليون طن عام 1988. ويوجد مصدر اخر للكبريت في العراق ناتج من تحلية الغاز المصاحب للنفط، ويعتبر الكبريت احد مصادر المواد الاولية للصناعات الكيماوية في العالم، ويستعمل في العراق لانتاج حامض الكبريتيك والاسمدة الفوسفاتية والكبريت الزراعي.

• **توفر خامات الرمل الزجاجي** بكميات كبيرة في محافظتي الانبار والنجف، الذي يدخل في صناعات الزجاج، حيث تم انشاء مشروع صناعي كبير في مدينة الرمادي، ويغذي معمل سمنت الفلوجة وصناعة القوالب للسباكة وصناعة الطابوق الناري والالياف الزجاجية...الخ.

- وفرة كمية من المواد الأولية للصناعات الانشائية، مثل الكاؤولين والاطيان الاخرى والحجر بانواعه والرمل والحصى القار والرخام والجبس، وخاصة في الصحراء الغربية: الرمادي، كربلاء، النجف، المثنى. ومنها ايضاً رمال السليكا والذي يستعمل في صناعة الزجاج والسيراميك والحراريات، الا انه يستعمل حالياً في العراق في انتاج مطحون السليكا لاغراض الحفر النفطي، اما رمال الكوارتزيت فيستعمل حالياً في صنع البطانات الحامضية للمصاهر والافران.
  - البوكسايت: من الخامات المعدنية التي اكتشفت حديثاً في العراق في الصحراء الغربية ونوعيته تصلح لانتاج الطابوق الحراري.
  - حجر الكلس: من الصخور الواسعة الانتشار في العراق في مناطق حوض الفرات والصحراء الغربية ويستعمل في صناعة الاسمنت بصورة اساسية والورق والحديد والصلب والزجاج والصناعات المطاطية.
  - الدولومايت: وهو من اهم رواسب المغنيسيوم، يكثر في الصحراء الغربية وبكميات تُقدر بـ (مليون) طن، ويستخدم في انتاج الطابوق الحراري المغنيسي و انتاج المغنيسيا وكذلك صناعة الزجاج والحديد الصلب واعمال البناء والطرق.
- وهناك انواع اخرى وبكميات متنوعة ومنتشرة وفي مناطق متعددة من العراق من خامات الحديد والزنك والنحاس يمكن ان تكون قاعدة لنشاط صناعي يضمن تنوع اقتصادي واسع، إذا ما احسن استخدامها، لمستقبل واعد بالكثير للاقتصاد العراقي.

## 2-1 الزراعة والثروة الحيوانية

يمتلك العراق إمكانيات زراعية تمكنه من تحقيق اكتفاء غذائي من الانتاج الزراعي والحيواني إذا ما تم استغلال الاراضي الشاسعة الصالحة للزراعة، كما ان بيئة العراق تتنوع من الشمال الى الجنوب ومن الشرق الى الغرب وبما يسمح في تربية انواع متنوعة من الثروات الحيوانية، وهناك العديد من الدراسات المستفيضة في هذا المجال والتي يمكن الرجوع اليها<sup>(٣٤٧)</sup>.

ان الامكانيات الزراعية في العراق، يمكن تشخيصها في الجوانب الرئيسية الآتية:

1. (40%) من أراضي العراق صالح للزراعة (باستبعاد مساحة الجبال والمنطقة المحايدة والمياه الإقليمية والمساحات الحدودية والصحاري من المساحة الكلية)، وهو ما يعادل (48 مليون) دونم<sup>(٣٤٨)</sup>، وتقدر هذه المساحة أكثر من ضعف مساحة الأراضي الزراعية في مصر مثلاً: ومن الجدول (٥٣) يتبين ان المساحة الصالحة للزراعة تشكل (27.5%) من المساحة الإجمالية، ولكن المستغل منها لا يتجاوز (23) مليون دونم، إي بحدود (48%) من إجمالي الأراضي الصالحة للزراعة<sup>(٣٤٩)</sup>. وهذا دليل على الامكانيات الزراعية في البلد إذا ما تم استخدام الموارد المائية المتوفرة.

#### الجدول رقم (٥٣)

إستخدام الاراضي في العراق لسنة 2006 (الف دونم)

نوع الأستعمال	المساحة	%
مجموع الاراضي الصالحة للزراعة	48000	27.5
مراعي طبيعية	16000	9
غابات طبيعية	7000	4
جبليّة جرداء	1700	1.0
صحراوية/ بادية	54000	31
سطوح مائية وارضى سكنية	47700	27.3

المصدر؛ وزارة البيئة، دائرة التخطيط والمتابعة الفنية.

<sup>٣٤٨</sup> - الكنانى، د. كامل كاظم بشير والدليمي، خليل محمد عبد، "القطاع الزراعي ومتطلبات الأمن الغذائي للسكان؛ دراسة تحليلية في البعد المكاني لانتاج الحبوب ١٩٨٩-١٩٩٤"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية/جامعة بغداد، ع ١٠/١٩٩٧.

<sup>٣٤٩</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١٠-٢٠١١، جداول الإحصاء الزراعي.

2. وفرة الموارد المائية والمتمثلة بنهري دجلة والفرات وروافدهما والسطوح المائية من بحيرات واهوار مع كميات لا بأس بها من المياه الجوفية، إضافة الى ان جزء من الاراضي الزراعية تقع ضمن الخط المطري المضمون (300 ملم)<sup>(٣٥٠)</sup>، لكل منها خصوصية في كيفية الاستخدام والمتمثلة في كونها:

- تدخل في العملية الزراعية كمصدر مائي للارواء.
- تدخل في معظم العمليات الصناعية.
- مواقع للسياحة والترفيه.
- مصدر لتوليد الطاقة الكهربائية؛ السدود على الانهار والشلالات.
- استخدامها الطبيعي للاستعمالات البشرية المتنوعة المباشرة.

وهناك تنوع من الأراضي الزراعية، من ناحية ملائمتها لنوع الزراعة المطلوبة، حيث توجد الأراضي الطينية والأراضي الرملية والأراضي المزيجية، إذ إن كل نوع من هذه الأتربة يكون ملائم لأصناف معينة من المحاصيل الزراعية: فهناك تنوع في المنتجات الزراعية من حبوب وفواكه وخضر وبقوليات إضافة الى المحاصيل الصناعية، التي يمكن ان تكون عامل دعم واسناد في تطوير العلاقات الانتاجية بين القطاعين الزراعي والصناعي من خلال:

- بناء صناعات غذائية متنوعة اهمها الزيوت النباتية والسكر والتعليب.
- صناعة الاخشاب في الاستفادة من ما متوفر من غابات.
- صناعات نسيجية تعتمد على القطن والصوف.
- التوسع في الصناعات الورقية من خلال ما متوفر من القصب والبردي في جنوب العراق باعتباره المادة الاولية لها.
- صناعات تعتمد على المنتجات المتنوعة للثروة الحيوانية.

<sup>٣٥٠</sup> - الكنانى، كامل والدليمي، خليل، مصدر سابق.

ويمتلك العراق ثروة حيوانية تتمثل في الأغنام والماعز في المناطق الجبلية الشمالية، والأبقار والجاموس في المناطق الزراعية في الوسط والجنوب، والإبل في المناطق الغربية الصحراوية وشبه الصحراوية. هذه الثروة تشكل أسناد لإنتاج حيواني في تلبية الحاجات الاستهلاكية البشرية، والتي تتمثل في منتجات اللحوم الحمراء واللحوم البيضاء والحليب والشعر والصوف والجلود. كما يمتلك العراق مزارع للدواجن وبحيرات إصطناعية لتكاثر الأسماك لسد جزء من الإستهلاك المحلي<sup>(٣٥١)</sup>.

وبقدر ما يمتلك العراق من موارد طبيعية وبشرية للنهوض بمستلزمات التنمية الزراعية والحيوانية، إلا ان ذلك غير كاف لتحقيق هذه التنمية، إذا لم يرافق ذلك توفر البيئة الزراعية الملائمة في توفير البنى الارتكازية، وخاصة في مشاريع الري والبنل، وتقديم الدعم المادي (القروض والمساعدة في تسويق المنتج) والاسناد الفني (المبيدات والاسمدة والمكننة) مع دعم علاقات الترابط الوظيفي مع القطاعات الاقتصادية الاخرى وبما يساهم في تحسين الانتاج وزيادة غلة الدونم الواحد.

### ٣-١ إمكانات واعدة للنشاط السياحي

يمثل القطاع السياحي احد اهم القطاعات الاقتصادية في العديد من دول العالم، لا بل وصل الأمر في بعض الدول الاسيوية والافريقية بل وحتى الاوربية منها الى الاعتماد الكلي تقريباً على إيرادات هذا القطاع لتمويل النفقات الحكومية وتشغيل الايدي العاملة المحلية والاجنبية، فالإحصائيات تشير إلى إن عدد العاملين في القطاع السياحي بصورة مباشرة او غير مباشرة بلغ (11%) من اليد العاملة في العالم، وان كل شخص يعمل مباشرة في قطاع السياحة يشكل فرص عمل جديدة بتشغيل (5.3) شخص بصورة غير مباشرة في القطاعات الأخرى، و في اسبانيا مثلاً يعمل اكثر من (٢٥%) من الايدي العاملة في هذا القطاع، وفي هونك كونك تشكل إيرادات السياحة بحدود (٤٠%) من إيرادات الدولة المختلفة، اما في تركيا فتشكل السياحة ثاني اكبر

<sup>٣٥١</sup> - يمكن الاطلاع على إحصاءات عن هذه الثروة في المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١١ / الصادرة عن وزارة التخطيط.



مصدر للعمليات الصعبة في البلد، وفي مصر تشكل إيرادات السياحة المصدر الثالث للعملة الأجنبية بعد إيرادات قناة السويس وتحويلات العمال المصريين في البلدان الأجنبية، وهكذا هو الحال في العديد من الدول الأخرى<sup>(٣٥٢)</sup>.

وتتجلى مساهمة السياحة في التنمية والنتائج القومي من خلال الجوانب التالية<sup>(٣٥٣)</sup>:

- الضرائب الكمركية المترتبة على الدخول الى البلد، وتلك المترتبة على دخول المواقع السياحية.
- المساهمة في تحرك السوق من خلال زيادة التبادل السلعي فيه.
- التبادل الثقافي من خلال التماس مع الحضارات الأخرى.
- تحريك سوق الصرف المالي من خلال العملة التي تدخل البلد عن طريق هذه الفعالية.
- الكسب الاجتماعي من خلال مساهمة السائحين في نقل النتائج الفكري والعلمي والثقافي للبلد (التسوق السياحي في مجال الثقافة العامة).

وفي العراق، فإن قطاع السياحة يتمتع بالتنوع في إمكانياته المتاحة، فمن النادر ان نجد مدينة عراقية لا يوجد فيها موقع سياحي يمثل مصدر جذب كبير للسياح، والتي يمكن اذا ما تم استثمارها بصورة كفؤة ان تحقق طفرة كبرى في العمل السياحي في العراق وبما يؤدي الى خلق فرص عمل اضافية ومصادر دخل جديدة لشرائح كثيرة، ومصدر مهم في تنوع النشاطات الاقتصادية. ففي العراق، هناك بيئة سياحية متنوعة، الجبال في الشمال والشمال الشرقي والصحراء في الغرب وفي الجنوب تنتشر مساحات

<sup>٣٥٢</sup> - حول اهمية السياحة انظر؛

- علي العبادي، " واقع و متطلبات تطوير السياحة والصناعات التقليدية في الوطن العربي"، مجلة التنمية الصناعية، ع 42، المغرب، 2001، ، كذلك انظر - احصاءات "المنظمة العالمية للسياحة"؛ - معراج، هوارى، جردات، محمد سليمان، "السياحة واثرها في التنمية الاقتصادية

العالمية"، ص ٢١-٢٨، الموقع: <http://reweb.luedld.net>

<sup>٣٥٣</sup> - للاستزادة انظر؛ التونسي، ناجي؛ دور وأفاق القطاع السياحي في اقتصادات الأقطار العربية"، المعهد

العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠١، رقم API/WPS 0105

واسعة من الاهوار، والتي تبذل جهود كبيرة لإعادة احياءها، بعد ان تم تجفيفها قبل عام 2003. ويمكن تصنيف اهم المجالات السياحية في العراق بما يلي:

أ. **السياحة الدينية:** وهي منتشرة في عموم العراق وخاصة في النجف وكربلاء وبغداد وسامراء والبصرة والموصل وبعض المناطق الشمالية، اضافة الى المواقع الاخرى التي تمتلك من هذا المقوم ما يجعلها مكملة للمواقع المذكورة من جانب السياحة الدينية مثل المساجد التراثية التاريخية في بعض المحافظات.

ب. **السياحة الثقافية (الاثارية والتراثية):** يزخر العراق بعمق تاريخي يمتد الى جذور الحضارات القديمة على الكرة الارضية، شاخصة من خلال وفرة العديد من المواقع الاثارية التي تمتد من اقصى العراق الى اقصاه، مثالها الاثار والمتاحف والمدن التاريخية والابنية التراثية، التي تمثل قبلة أنظار العالم لزيارتها والاستزادة من معرفة التاريخ الانساني في اعرق جذوره، والتي تعود إلى الحضارات البابلية والآشورية والسومرية والآكدية، ومن أهم الآثار: مدينة أور وبرج بابل وبوابة عشتار والزقورة ومدينة الحضر وإيوان كسرى والملوية والمدرسة المستنصرية وقصور الملوك الآشوريين في النمرود، ومدينة اشور التاريخية بالقرب من الشرقاط وغيرها الكثير.

ت. **السياحة الترفيهية:** تتمثل وبشكل خاص في الطبيعة الساحرة في مدن الشمال من خلال وجود المسطحات المائية والشلالات والمناطق الجبلية والمواقع السياحية الاصطناعية في العراق، واهوار الجنوب وبحيرات الغرب والوسط وهناك الاسواق التراثية وغيرها من المشاهد والمراكز التي يمكن ان تشكل عوامل جذب فعلية للسائح.

ث. **السياحة البيئية:** تشكل السياحة البيئية جزءاً كبيراً من السياحة العامة في العراق، فحتى وقت قريب وقبل أندلاع الحرب الأخيرة كان العراق محط انظار سياح البيئة الذين كانوا يأتون من مختلف دول العالم وخاصة الدول المجاورة لممارسة هواياتهم في صيد الطيور وخاصة صيد الصقور. هذه الهواية التي بدأت في العراق أوائل القرن العشرين على أيدي الصيادين العراقيين ومن عرب الجزيرة، خاصة، في المناطق

الوسطى والجنوبية من البلاد، والتمتع بحياة اجواء الصحراء وما تزخر به من مفردات مختلفة خارج هذه البيئة.

ولكن بالرغم من كل هذه الامكانيات المتاحة في النشاط السياحي، هناك اخفاق واضح في الفعاليات السياحية في العراق، فخلال عامي 2009 و2010 لم يدخل المناطق الوسطى والجنوبية سوى (165) سائحاً أجنبياً من (16) جنسية<sup>(٣٥٤)</sup>.

أما في المناطق الشمالية في إقليم كردستان فحركة السياحة فيها أفضل بكثير فقد كان مجموع السياح من الداخل وخلال الستة أشهر الأولى من عام 2011 أكثر من (392) ألف سائح<sup>(٣٥٥)</sup>، لما يتمتع به هذا الاقليم من استقرار أمني وسياسي اضافة الى توفير متطلبات تنشيط السياحة من شركات خاصة للسياحة وتطور مرافق البنى التحتية ومستلزمات استقبال السواح من فنادق ومرافق ذات علاقة، علاوة على ما يتمتع به الاقليم من تنوع في معالم سطح الارض: الجبال والهضاب والسهول وما يتخللها من مواقع سياحية جاذبة.

وهنا نتساءل ما الذي يقف عائقاً امام انتعاش القطاع السياحي في العراق؟ في الحقيقة هناك الكثير من المتطلبات الاساسية المفقودة التي يجب توفرها في العراق، والتي تمثل عوائق للنشاط السياحي في حالة عدم توفرها:

- **الاستقرار الامني والسياسي** يُعد اهم العوامل المؤثرة في جذب السياحة، فبدون تحقق الاستقرار الأمني والسياسي لا يمكن ان تكون هناك بيئة سياحية فاعلة في العراق.
- **البنية التحتية** من طرق النقل ووسائل النقل الحديثة، الفنادق ووسائل الاتصالات وغيرها والتي تعد من العوامل الشديدة الارتباط بعملية السياحة وتقديم الخدمات للسائح.
- **الشركات السياحية الخاصة والخبرات** التي تشكل عصب العمل السياحي فبدون وجود شركات كبيرة تمتلك الخبرات الكافية في ميدان العمل السياحي لا يمكن اطلاقاً ان نشهد نهضة حقيقية للسياحة في العراق.

٣٥٤ - احصاءات عن الهيئة العامة للسياحة والآثار للسنتين اعلاه.

٣٥٥ - المصدر اعلاه، النشرة السنوية لعام ٢٠١١.

• نشر الوعي السياحي وثقافة التعامل مع السائح بما يضمن الاحترام المتبادل وتعزيز النظرة الى السياحة لدى المواطن العراقي باعتبارها ضرورة في تنشيط الحياة الاقتصادية وتجديد الفعل الانساني و ديمومته.

ولكن على الرغم من كل هذه المشاكل والصعوبات فان المستقبل القريب يعد بالكثير في ميدان السياحة في العراق، خصوصاً مع ما تتميز به البيئة السياحية من تنوع وتوفر الكثير من المهارات السياحية في العراق.

#### ١-٤-١ آرث صناعي في صناعات تحويلية يمتلك فيها العراق الخبرة والمؤسسات

في تحليل هيكل الصناعة التحويلية في العراق يتضح ان الاقتصاد العراقي يمتلك قاعدة صناعية متنوعة ولدت من رحم الامكانيات الاقتصادية التي يزخر بها هذا الاقتصاد.

#### ١-٤-١ تنوع في النشاطات الصناعية

يتجلى هذا التنوع وبشكل خاص في:

- الصناعات ذات الارتباط المباشر بوجود القطاع النفطي، وتتمثل اهمها بالصناعات البتروكيمياوية وصناعات تصفية النفط (المصافي)؛
- الصناعات الغذائية ذات الارتباط المباشر بالقطاع الزراعي والثروة الحيوانية: وتتجلى في انواع الصناعات الغذائية والورق والنسيج والجلود والمشروبات والتبغ...الخ.
- الصناعات "الثقيلة" المرتبطة بانتاج المكائن والمعدات وصناعات الحديد والصلب والفوسفات والكبريت والاسمدة والمعادن والاسمنت والآت ومعدات النقل.
- بعض الصناعات المكملية الاخرى مثل صناعات التغليف والكارتون والبلاستيك والالكترونيات وصناعات تحويلية خفيفة متنوعة.

ويمكن تصنيف هذه الصناعات اعتماداً على حجم الشركات العاملة في الصناعة الى ثلاث فئات رئيسية<sup>(٣٥٦)</sup>:

**الاولى:** وتشمل الشركات الصناعية الكبيرة، وهي تلك الشركات التي تحوي على اكثر من (30) عامل واستثماراتها من المكائن والمعدات تتجاوز الـ (100 الف) دينار، وبلغ عددها (495) شركة عام 2009، يشغل فيها ما مجموعه (193851) موظف، بنسبة (87.1%) من عدد العاملين في القطاع الصناعي في العراق.

**الثانية:** وتشمل الشركات الصناعية متوسطة الحجم: وهي المجموعة التي يتراوح عدد العاملين فيها بين (10-29) عامل، وتبلغ استثماراتها في المكائن والمعدات أقل من (100 الف) دينار، ويشكل عدد العاملين فيها نسبة (0.4%) من عدد العاملين في القطاع الصناعي.

**الثالثة:** وهي الشركات الصناعية الصغيرة الحجم التي تستخدم أقل من (10) أشخاص وتستثمر في المكائن والمعدات أقل من (100 الف) دينار، تجاوزت فيها نسبة العاملين الـ (12%) بقليل: انظر الجدول رقم (54).

جدول (54)  
عدد الشركات والعاملين فيها حسب الحجم لسنة 2009

العاملين		الشركات		الحجم
العدد	%	العدد	%	
193851	87.1	495	4.6	الشركات الكبيرة
871	0.4	51	0.4	الشركات المتوسطة
27780	12.5	10289	95.0	الشركات الصغيرة
222502	100.0	10835	100.0	مج

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصاء السنوية 2010-2011، ص 105-120. (المعلومات اعلاه لا تشمل محافظات اقليم كردستان)

<sup>٣٥٦</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، " المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١٠-٢٠١١، ص ١٠١.

ويكاد ان تتفرد الشركات الكبيرة بالصناعات الاستراتيجية المهمة في البلد كالصناعات البتروكيمياوية والاسمدة والسمنت والكهربائية والميكانيكية مع بعض الصناعات المتوسطة الحجم وخاصة في الصناعات الغذائية والمشروبات والتبغ وبعض المنتجات الأنشائية والكيمياوية. اما الشركات الصغيرة فهي تتركز في تلك الصناعات التي تعتمد على الموارد المحلية كصناعات الغزل والنسيج والألبسة والجلود وكذلك لها اهمية نسبية في الصناعات الغذائية والأثاث المنزلي وبعض الصناعات الكيمائية كصناعة الأحبار والأصباغ والعديد من الصناعات الحرفية<sup>(٣٥٧)</sup>: الجدول رقم (٥٥).

#### جدول رقم (٥٥)

هيكلية القطاع الصناعي في العراق حسب الفرع الصناعي وحجم الشركات الصناعية/ 2009

عدد الشركات				عدد العاملين				الفرع الصناعي
كبيرة	المتوسطة	الصغيرة	مج	كبيرة	المتوسطة	الصغيرة	مج	
151	30	2053	2234	22817	563	10064	33444	الغذائية والتبغ والمشروبات
11	3	2250	2264	32063	47	3527	35637	الغزل، النسيج، الجلود، الملابس
16	2	1739	1757	1880	43	3357	5280	الورق والخشب
33	5	262	300	53394	64	885	54343	الكيمياوية
264	4	1123	1391	42541	54	4258	46853	المعدنية اللافلزية الأنشائية
1	-	258	259	1799	-	574	2373	المعدنية الأساسية
16	6	2484	2506	36268	83	4690	41041	الهندسية والميكانيكية
-	-	120	120	-	-	425	425	التحويلية الأخرى
3	1	-	4	3089	17	-	3106	الاستخراجية غير النفطية
495	51	10289	10835	193851	871	27780	222502	مج

المصدر، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2010-2011، الجداول 4/3، 4/9، 4/12.

<sup>٣٥٧</sup> - لمعرفة المزيد حول حجم هذه الصناعات، انظر وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2010-2011، ص 105-120.

ويمكن، من خلال هذا الجدول، ايضاً، ملاحظة اهمية الصناعات الكبيرة في هيكلية القطاع الصناعي من خلال مقارنة عدد الشركات مع عدد العاملين، حيث يلاحظ ان معظم الايدي العاملة في الصناعة تتركز في المشاريع الصناعية الكبيرة: كما في الصناعات الكيماوية والصناعات الانشائية والصناعات الهندسية والميكانيكية ثم صناعات الغزل والنسيج والصناعات الغذائية. وهذا يعطي اهمية استثنائية لهذه المشاريع في اي توجه تنموي للنهوض بهذا القطاع، مع ملاحظة زيادة عدد المشاريع الصغيرة في هذه الصناعات مقارنة بعدد المشاريع الكبيرة، وهذا يعكس ان معظم الصناعات الصغيرة في العراق تستخدم ايدي عاملة قليلة مقارنة مع المشاريع الكبيرة.

#### ١-٤-٢ التعددية الاقتصادية للملكية في الصناعة

ان معظم الشركات الكبيرة ذات الاهمية الاستراتيجية تعود الى ملكية الدولة (القطاع العام)، مما يجعل الدولة اكثر قدرة على اجراء التغير المطلوب في التوجه الصناعي ضمن بنية هذا القطاع المهم والحيوي في الاقتصاد الوطني على وفق الاستراتيجية المقترحة. وهو ما يبرز ايضاً في تحليلنا لملكية الشركات الكبيرة، كما في الجدول (56)، حيث يلاحظ هيمنة القطاع العام على استخدام الايدي العاملة بنسبة (87.5%) من عدد العاملين في الشركات الكبيرة لعام 2009.

ان هذا الارث من الملكية العامة يضع امام العراق امكانات جيدة في تكاتف راس المال في تنوع الملكية بين قطاع عام وخاص ومختلط بما يمكن ان نطلق عليه "التعددية الاقتصادية للملكية"، إذا ما اتاحت البيئة الملائمة للاستثمار الوطني والاجنبي، وفي مقدمتها التشريعات والقوانين التي تضع ارضية صلبة لعملية الاستثمار في العراق، وبما يتماشى والتوجهات الراهنة حول اقتصاد السوق وضرورة التعايش بين فرص الاستثمار المتاحة.

هذه المؤشرات تعكس امكانيات كبيرة امام الدولة لأحداث التغير المطلوب في هيكلية القطاع الصناعي في العراق، لما يمتلكه الاقتصاد الوطني من أرث صناعي لمرحلة الثمانينات عندما كان عدد الشركات الصناعية (810) شركة، كانت حصة القطاع

العام منها (30%) تقريباً، مع استخدامه لأكثر من ثلثي الايدي العاملة، في حين كانت حصة القطاع الخاص (68.9%).

ولكن ظروف الحرب والحصار أثرت كثيراً على النشاط الصناعي وفي كلا القطاعين العام والخاص، حيث تشير البيانات الى انخفاض هذه المؤشرات خلال السنوات 2000، 2009 مقارنة مع عام 1985، حيث انخفض عدد الشركات الكبيرة الى (٦٣٩) عام ٢٠٠٠، ثم الى (٤٩٥) شركة في عام ٢٠٠٩، مع ملاحظة عدم تأثير ذلك على عدد العاملين في هذه السنة، لاعتبارات تتعلق بسياسة الدولة في التشغيل (\*).

#### جدول رقم (٥٦)

ملكية الشركات الكبيرة تبعاً لمؤشري عدد الشركات والعاملين للسنوات ١٩٨٥، ٢٠٠٠، ٢٠٠٩

الملكية	المؤشرات	١٩٨٥	%	٢٠٠٠	%	٢٠٠٩	%
العام	عدد الشركات	٢٤٢	٢٩.٩	١٠٢	١٦	٨٣	١٦.٨
	عدد العاملين	١٤٦٧٠٠	٨٢.٣	٩٥٢٠٠	٧٩.٥	١٦٩٦٨٨	٨٧.٥
المختلط	عدد الشركات	١٠	١.٢	٥٤	٨.٤	١٢	٢.٤
	عدد العاملين	٩٨٠٠	٥.٥	٧٨٠٠	٦.٥	٣٥٩٠	١.٨
الخاص	عدد الشركات	٥٥٨	٦٨.٩	٤٨٣	٧٥.٦	٤٠٠	٨٠.٨
	عدد العاملين	٢١٨٠٠	١٢.٢	١٦٨٠٠	١٤	٢٠٥٧٣	١٠.٧
مج	عدد الشركات	٨١٠	١٠٠	٦٣٩	١٠٠	٤٩٥	١٠٠
	عدد العاملين	١٧٨٣٠٠	١٠٠	١١٩٨٠٠	١٠٠	١٩٣٨٥١	١٠٠

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجاميع الإحصائية للسنوات ١٩٨٩، ٢٠٠٣، ٢٠١٢.

ولم تقتصر تأثيرات الحرب والحصار على الصناعات الكبيرة، بل شمل معظم القطاع الصناعي بمشاريعه المتنوعة: الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، وفي كافة الفروع الصناعية وهو ما تعكسه البيانات المتاحة في الجدول (٥٧) في المقارنة بين عامي 2000 و2009، حيث انخفض عدد المشاريع الصناعية من (77738) مشروع في عام 2000 الى (10835) مشروع في عام 2009، وكذلك عدد العاملين من (257.7) ألف عامل الى (222.5) ألف عامل لنفس المدة. وقد شمل هذا الانخفاض

\* راجع ما جاء في الفصل الثاني/المبحث الثاني-الفقرة ٢-٢-١، من هذا الكتاب.



كافة الفروع الصناعية، باستثناء الصناعات الخشبية والورق، وهي غالباً ما تكون صناعات حرفية تعتمد على المهارة والخبرة المتوارثة بين الاجيال.

#### الجدول رقم (٥٧)

مؤشرات القطاع الصناعي في العراق مقارنة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٩

٢٠٠٩		٢٠٠٠		الفرع الصناعي
عدد العاملين	عدد الشركات	عدد العاملين	عدد الشركات	
٣٣٤٤٤	٢٢٣٤	٤١١٢٥	٦٧٣٠	الصناعات الغذائية والمشروبات والتبغ
٣٥٦٣٧	٢٢٦٤	٣٥٨٨٣	٧٧٢٦	صناعة الغزل والنسيج والملبوسات والجلود
٥٢٨٠	١٧٥٧	١٩٩٨	٤٥٤	صناعات الورق والخشب
٥٤٣٤٣	٣٠٠	٢٣٠١٠	٩٥٤	الصناعات الكيماوية
٤٦٨٥٣	١٣٩١	٣٠٧٧٠	١٦٥٦	الصناعات المعدنية اللافلزية الانشائية
٢٣٧٣	٢٥٩	٢٤٥٨٠	١٠١٧٣	الصناعات المعدنية
٤١٠٤١	٢٥٠٦	٩٢٥٠٨	٥٠٠٣٨	الصناعات الهندسية والميكانيكية
٤٢٥	١٢٠	٦٣٠٨	٣	الصناعات التحويلية الاخرى
٣١٠٦	٤	١٥٨٨	٤	الصناعات الاستخراجية غير النفطية
٢٢٢٥٠٢	١٠٨٣٥	٢٥٧٧٧٠	٧٧٧٣٨	مج

المصدر: وزارة التخطيط، المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠٠٠ و ٢٠٠٩.

ان هذه المؤشرات تعكس امكانيات العراق الصناعية كحصيلة لنشاط صناعي مكثف طيلة المراحل السابقة، والتي جاءت الحروب مع ايران والكويت ثم الحصار وبعدها احتلال العراق، لتعكس تأثيراتها المباشرة على البنية الصناعية المتوارثة. ومع ذلك فان الخبرة المكتسبة من العمل الصناعي، للمراحل السابقة، يمكن ان تساهم بشكل فاعل ومؤثر على تفعيل دور هذا القطاع في النهج التنموي للعراق، إذا ما توفرت الإرادة الحقيقية للنهوض بهذا القطاع بعد ما تعرض له من خراب وتدمير بفعل سنوات الحرب والحصار منذ عام 1980 وحتى عام 2003، عندما تعرضت معظم

الصناعات العراقية للتدمير والسلب نتيجة العمليات العسكرية التي رافقت احتلال العراق وتغير النظام السياسي فيه في 9 نيسان 2003.

ان امتلاك العراق لهذا الارث الصناعي يجعله مؤهلاً للنهوض مجدداً على وفق معطيات جديدة تتلائم وعصرنا الراهن القائم على الكفاءة والخبرة في التعامل مع آليات السوق في ظروف المنافسة والارتقاء بنوعية المنتجات في تعامله مع التقنيات الحديثة وامتلاكه القدرة على التعامل بفاعلية اكبر، من خلال منح القطاع الخاص فرص اكبر في النشاط الصناعي، بعد ان اخفق القطاع العام في تحديث الصناعة العراقية طيلة العقود السابقة. ان هذه الحقيقة التاريخية، جعلت الاقتصاد الوطني يفتقر الى شركات انتاجية تستخدم التقنيات الانتاجية الحديثة في مجال الصناعات الثقيلة او الصناعات المتقدمة، وقد عانى هذا القطاع كما هو الحال مع القطاعات الاخرى من الاهمال الكبير والتقادم مما ادى الى تردي مستويات الانتاج ونوعيته بصورة واضحة خصوصاً في عقد التسعينات، إذ اشارت احدى الدراسات الى ان اكثر من (75%) من الشركات الانتاجية في العراق تعاني من مشاكل في تقنيات الانتاج وتوفر المواد الأولية وانخفاض كفاءة الخطوط الانتاجية وبالتالي انخفاض مستوى الانتاج ونوعيته<sup>(٣٥٨)</sup>.

ان هذا الاستعراض لإمكانيات العراق المادية، موارد معدنية وظروف طبيعية وارث اقتصادي واعد، يمكن استغلالها اقتصادياً لتساهم بشكل فعال في التنمية، عندما تتوفر معها استخدام التكنولوجيا والتقنيات الحديثة ووسائل الانتاج المتطورة (كماً ونوعاً) لتحديد الأفاق المستقبلية للاقتصاد العراقي. كل ذلك مصحوب باستقرار البلد سياسياً واعتماد منهج اقتصادي واضح يركز على آليات نظام السوق في توفير الارضية الصحيحة والمسار الواضح في العمل المستند على قاعدة قانونية في تنشيط الاستثمار الخاص بجانبه الوطني والاجنبي، مع إيلاء الموارد البشرية الاولوية في بناء القاعدة المعرفية واستخدام الطاقات البشرية المتاحة بما يتوافق وعصر المعلوماتية وبناء القدرات.

<sup>٣٥٨</sup> - حسين عبد الله، "المؤسسات الانتاجية العراقية ودورها في الدخل القومي"، مجلة العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة الموصل، ع٦، ٢٠٠٤.

## 2. تفعيل الاستثمار الخاص والتعايش مع خبرة ورأس المال القطاع العام

أن محور وركيزة التنمية الاقتصادية في أي نظام اقتصادي هو في مدى القدرة على تحقيق الكفاءة في وحدة الاستثمار لتوفير التراكم الرأسمالي المطلوب وتفعيل الدورة الاقتصادية لعملية الاستثمار تلك.

وفي العراق، وطيلة أكثر من ثلاثة عقود من تجارب التنمية وفق النظرة الشمولية، كانت هناك سياسات اقتصادية متباينة تتمحور في اتجاهاتها الرئيسية على الملكية العامة لوسائل الإنتاج. هذا التباين في السياسات الاقتصادية كانت خاضعة لاجتهادات التطبيق في أفكار وطروحات النظام السابق، التي كانت تميل الى الترف الفكري والتلاعب بمشاعر الآخرين أكثر من اهتمامها بأحداث التغير التنموي في الاقتصاد الوطني، إذ يلاحظ تنوع وتغير آليات التوجيه او الهدف من العملية الاستثمارية بين حين وآخر، فتارة كانت الارحجية للاعتبارات الاجتماعية للاستثمار وتارة اخرى للاعتبارات الجيوستراتيجية، بفعل تطلعات النظام غير المشروعة مع دول الجوار، وفي مرحلة أخرى برزت مفاهيم في التطبيق الاشتراكي او رأسمالية الدولة... وهكذا مجموعة من الاجراءات التي ترتبت عليها سيادة آليات عمل "قطاع الدولة" على مجمل فعاليات الاقتصاد الوطني والذي اثبت عدم كفاءته في تحقيق التراكم الرأسمالي كضرورة في استمرارية الفعل الاستثماري التنموي<sup>(٣٥٩)</sup>.

## 2-1 مبررات التوجه نحو الاستثمار الخاص

أفرزت التجربة أن معظم أداء الشركات العامة في العراق كان دون المستوى المتوقع لها<sup>(٣٦٠)</sup>، إذ كانت تعاني من انخفاض في نسبة العائد على استثماراتها وارتفاع مديونيتها، كما يشكل الدعم الحكومي لها عبئاً ثقيلاً على موازنات الحكومة، ويعود ذلك أساساً إلى تدنى انتاجية وربحية الشركات العامة بسبب انعدام المنافسة في ظل انغلاق

<sup>٣٥٩</sup> - لأسترسال في ذلك، انظر بحث النجفي، د. سالم توفيق، "التجارب الاشتراكية في العراق وآثار تحولها الى سياسات السوق، وأثر العولمة وإعادة الهيكلة"، مصدر سابق، ص ٦٨٥-٧٠٥.

<sup>٣٦٠</sup> - زياد حافظ، "أوضاع الاقطار النفطية وغير النفطية"، مصدر سابق، ص ٤١.

الاقتصاد الوطني وراء جدران حمائية واحتكار القطاع العام للانتاج والتسويق والتصدير، إضافة إلى تدخل الدولة في معظم الاحيان في قرارات الشركات العامة لاهداف سياسية واجتماعية وبالتالي ضياع او فقدان موارد العراق من التدفقات الاستثمارية، سواء بالعملة الوطنية او الأجنبية، في مجالات أو فرص استثمارية لم يجني منها الاقتصاد العراقي سوى تشتيت لعناصر الانتاج في مشاريع يراد منها خدمة مطامع وتطلعات النظام السابق في "عسكرة الشعب" أو في كينونة "اقتصاد الحرب".

وازاء هذا "الضياع الاقتصادي" والتبذير لمواردنا الوطنية كانت هناك محاولات، بدءاً من منتصف السبعينات، لتصحيح مسار الاقتصاد الوطني من بعض الاكاديمين وذوي العلاقة بالتخصص، في أثارة الانتباه هنا وهناك، الى ضرورة العودة إلى تفعيل آليات القانون الاقتصادي في التركيز على الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية من خلال تحسين الاداء الوظيفي الانتاجي للمشاريع الاقتصادية، وفسح المجال أمام القطاع الخاص<sup>(٣٦١)</sup>. ولكن، بقيت هذه المحاولات في إطار الشعارات، وهي في أحسن أحوالها، تطبيق محدود لإجراءات غير فاعلة ومؤثرة في بنية الاقتصاد الوطني وتوجهات الاستثمار فيه بسبب محدودية امكانية القطاع الخاص في العراق ومقاومة بعض الفاسدين في الإدارة الحكومية، فضلاً عن البيروقراطية وعدم الجدية في تطبيق الخصخصة آنذاك<sup>(٣٦٢)</sup>. إضافة إلى ذلك، فإن هناك تخوف، كان وما يزال في الأوساط الاجتماعية والسياسية من أن الخصخصة قد تؤدي الى البطالة، وان مشكلة القطاع العام ليس في ملكيته لوسائل الإنتاج بل في سوء الإدارة. وفي الاعتقاد السائد أن وجود

<sup>٣٦١</sup> - الكفاني، د. كامل، "الخصخصة؛ المفهوم وإمكانيات التطبيق...."، مصدر سابق، ص ١٠٨-١١١.

<sup>٣٦٢</sup> - تعني الخصخصة، أو ما يطلق عليها بالتعبير اللاتيني privatization، عملية التحول نحو القطاع الخاص.. أي انتقال النشاطات الإنتاجية السلعية والخدمية المملوكة للدولة والخاضعة للنشاط العام نحو الأشخاص المعنويين او الماديين (الشركات والمؤسسات والأفراد) جزئياً أو على مراحل وبأساليب مباشرة أو غير مباشرة تختلف باختلاف مجالات تطبيقها واتجاهاتها وتأثيرها حتى أصبحت تشكل ظاهرة عالمية. سواء أكان ذلك على نطاق الدولة المتقدمة او السائرة في طريق النمو وباتجاهات تتوافق في النهاية والتحولات التي يشهدها الاقتصاد العالمي في المرحلة الحالية. للمزيد الكفاني، كامل؛ الخصخصة، مصدر سابق.

القطاع العام يعني الحفاظ على العدالة الاجتماعية، علاوة على التخوف من توغل الاستثمار الاجنبي وتأثيره على الاستقلال الاقتصادي للدولة.

والآن وبعد تغير النظام الشمولي بكل آليات عمله في البيروقراطية والمركزية المفرطة، بعد عام 2003، وبعد الحقيقة التاريخية في فشل القطاع العام للنهوض بمهام واعباء التغير الاقتصادي المرغوب في البلاد، وهذا ما شهدت له تجارب الدول الأخرى، فان التوجه نحو نظام السوق اصبح حقيقة لا يمكن تجاهلها وضرورة اقتصادية تحتمها كل متطلبات التغير المنشود. إذ تعد عملية التحول هذه، تصحيحاً للمسارات الاقتصادية والسياسات المعتمدة على سيطرة القطاع العام وتعظيم دوره الاقتصادي وذلك من خلال أجراء التغييرات المباشرة لتشمل مجمل العلاقات الهيكلية. ومع ذلك، لا يمكن عد الاستثمار الخاص العصا السحرية لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني، إلا انه خطوة في الاتجاه الذي يضمن كفاءة الاستخدام، بعد سنوات طويلة من تجربة القطاع العام المتعثرة في العراق. ولكن ما زال النقاش والحوار حول التوقيت والظروف الحالية لهذا الخيار، اخذين بنظر الاعتبار تجربة السنوات السابقة، نظراً لاحتكار الدولة وغياب شروط المنافسة الاقتصادية وعجز القطاع العام عن تقبل الاصلاح او التغير، بما يشجع التحول نحو نظام السوق، مستفيدين من أرث القطاع العام باعتماد أسلوب الخصخصة باساليبه المتنوعة<sup>(٣٦٣)</sup>.

ولكن المشكلة في الخصخصة كتطبيق هو كيف يمكن ان نوجه حالة الموازنة بين الكفاءة الاقتصادية والفنية للاستثمار من جهة والمحافظة على العدالة الاجتماعية كضرورة تنموية من جهة أخرى<sup>(٣٦٤)</sup>. هذه الموازنة تنبع من خصوصية الاقتصاد العراقي في امتلاكه لموارد اقتصادية هي ملك للمجتمع كالنفط والكبريت والفوسفات... وغيرها، وبما يوسع الملكية العامة لخدمة المجتمع بالاضافة الى الضرورة الاقتصادية في تحسين كفاءة الإنتاج. من هنا تنبع خصوصية النموذج العراقي في التعامل مع الخصخصة كضرورة اجتماعية بالاضافة الى كونها ضرورة اقتصادية، رسمت أثارها

<sup>٣٦٣</sup> - الكناني، د. كامل، "الخصخصة؛ المفهوم وإمكانيات التطبيق....."، مصدر سابق، ص ٦٢-٨٢.

<sup>٣٦٤</sup> - الكناني، د. كامل، " الموقع الصناعي وسياسة التنمية المكانية...، مصدر سابق، ص ٩٦-١٢٠.

في جسد الاقتصاد العراقي منذ مشاريع مجلس الاعمار في العهد الملكي مروراً بازدهار شركات القطاع الخاص بعد قيام النظام الجمهوري عام 1958، ثم حالة الانكفاء لهذا القطاع بفعل قرارات التأميم عام 1964 حتى جاء عام 1968 لتتحول الدولة الى محتكر للنشاط الاقتصادي بالرغم من وجود القطاع الخاص هنا وهناك الا انه يتحرك وفق خطوط مرسومة له مسبقاً.

أن ضرورة التوجه نحو الخصخصة تكمن في أن استثمارات القطاع الخاص التي تمت في الماضي والادوار المتوقعة له في المستقبل تمثل الاساس في نجاح برنامج الخصخصة، كما أن الاقتصاد العالمي في الفترة القادمة وفي ظل المتغيرات الدولية المتلاحقة والسريعة الايقاع تتطلب العمل الجاد في التحول الى آليات جديدة في الفعل الاقتصادي قائمة على المنافسة والكفاءة في انتاج السلع والخدمات والانفتاح الخارجي نحو الاسواق العالمية وما يتطلب ذلك من قدرة في جودة الانتاج وتحسينه.

والقطاع الخاص بحكم نشأته وتكوينه يعد هو القادر على تحقيق ذلك شريطة ان توفر له الحكومة المناخ المناسب للانطلاق بالسير في طريق الاصلاح الاقتصادي، بعد أن اثبت القطاع العام عدم كفاءته في تحمل هذه المسؤولية وعدم امتلاكه للمرونة المطلوبة مع المتغيرات الراهنة في الفعل الاقتصادي ليس على المستوى المحلي فحسب وانما على المستوى العالمي أيضاً. وفي هذا الإطار لابد من الاعتراف المسبق بان هذا التوجه يجب ان يكون مرناً وبمراحل متتابعة، وهو ما يتطلب التحاور حول كيف نبدأ؟ وما هو الاسلوب؟ هل نتجه نحو خصخصة الشركات العامة العاملة حالياً في الاقتصاد الوطني كلاً أو جزءاً؟ أم في تفعيل دور الاستثمار الخاص في مشاريع جديدة لمعرفة مدى قدرة هذا الاستثمار في الاستجابة الى مبررات هذه السياسة؟ أم في اعتماد أسلوب الخصخصة الموجه والقائم على حزمة من القوانين والتشريعات الملزمة في الأداء الاقتصادي للقطاع الخاص لمجمل الفعاليات في الاقتصاد الوطني؟ أم الولوج في آليات اقتصاديات السوق بكل تعاضلاتها، لاقتصاد نام لم تنهياً له القاعدة المادية لهذا التحول؟

وفي الحوار حول هذه الأسئلة فانه لابد من التأكيد ان خيار التوجه نحو تفعيل الاستثمار الخاص في العراق، وبفعل تجارب السنوات السابقة، خيار لابد منه لمعالجة الاشكالية التي يمر بها الاقتصاد العراقي، وخاصة في القطاعات الإنتاجية. وإدراك أن العراق في الظروف الراهنة التي يعيشها يختلف عن غيره من الدول الأخرى، إذ يتوجب اختيار طريقه الخاص في ذلك بدلاً من التركيز على جهد الدولة في التنمية الاقتصادية للتفرغ إلى مهام أخرى تتطلبها طبيعة السلطة والنشاطات ذات الارحجية في المنفعة الاجتماعية ذات المردود بعيد المدى.

هذا الاختيار يفترض أن يرتكز على تدرج منهجي ضمن منظور استراتيجي لعملية التحول نحو اقتصاد السوق والانفتاح نحو الاقتصاد العالمي في متغيراته التقنية والاقتصادية، إذ ان التغير البسيط في الملكية لا يضمن وبالضرورة كفاءة اكبر في استخدام الموارد. وفي ذات الوقت، من الضروري، التعامل مع أرث القطاع العام كجزء حيوي ومهم في بنية الاقتصاد الوطني لا يمكن تجاهله او القفز فوقه<sup>(٣٦٥)</sup>. وهذه الحقيقة تكمن في مكان القوة في هذا الارث بجانبه المؤسسي: كمشاريع قائمة تزرع بعناصر الانتاج: الارض، العمل ورأس المال، وجانب الخبرة المتراكمة في مجمل أنشطة هذا القطاع، حيث يمتلك هذا القطاع (١٩٢) شركة (كبيرة ومتوسطة وصغيرة) مجموع عامليها (٥٠٠٠٠٠) عامل تقريباً، مع اطلالة عام ٢٠٠٣، إلا ان اغلبها غير مجدية اقتصادياً، ومعظمها تعرض للسلب والنهب والتدمير، وبات دعم مثل هذه الشركات أمر ضروري للاستفادة من المقومات المتاحة فيه، حيث قدرت تكاليف هذا الدعم بـ (٩٠٠) مليون دولار<sup>(٣٦٦)</sup>، يمكن ان يساهم القطاع الخاص بنسبة كبيرة منها وكذلك من خلال إعادة التأهيل كقطاع مختلط.

<sup>٣٦٥</sup> - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، ص ٢١٢.

<sup>٣٦٦</sup> - <http://www.alitthad.com/paper.php>

## ٢-٢ التحول التدريجي وتعايش القطاعين العام والخاص

ان التغيير الهيكلي في الاقتصاد الوطني وإصلاح القطاع العام هما الخطوتين الأكثر عقلانية، في ظل ظروف العراق الحالية، و ربما تكون الطريق الأنسب باتجاه أرساء او تأسيس الشروط الكافية للنمو والتنمية المستدامة والتطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مع اقتران ذلك بتحول ممنهج نحو الاستثمار الخاص، بشقيه الوطني والاجنبي، لنشاطات حديثة ذات مرونة مؤسساتية في الاستجابة لمتطلبات السوق، ضمن منظور استراتيجي لتكامل هذا الاستثمار مع الاستثمار العام في عملية التنمية. ففي معظم المجتمعات الحديثة المعاصرة، وبغض النظر عن مستوى التنمية فيها، هناك أسس منطقية وتجريبية عدة، جعلت الكثير من هذه المجتمعات مقتنعة بضرورة قيام الحكومات بمساعدة نظام السوق من خلال التدخل للتصحيح، وذلك لان عناصر الانتاج في الدول النامية لا تستجيب وبسرعة لأشارات السوق او حركة العرض والطلب، مما يخلق أزمات اقتصادية في العديد من زوايا التعامل في هذه الاسواق، وذلك لوجود نواقص في السوق وعدم توفر المرونة المؤسسية بالقدر الكافي. ولذلك، على الاقتصاد العراقي ان يوفر الارضية المشتركة لتعايش النظامين، في آن واحد، السوق وتدخل الحكومة، باعتبارهما نظامين غير تامين وكلاهما من خصائص الواقع الذي لا يمكن تجنبه، لان عمل كل منهما متأثر على نحو قوي بوجود الآخر<sup>(٣٦٧)</sup>.

وبالتالي، فانه لا بد من التأكيد هنا، أن عملية التحول نحو اولوية الاستثمار الخاص عملية طويلة وتحتاج الى صبر وتضحيات ومشاركة، وان تنامي الشعور بضرورة التحول الى نظام السوق، من خلال الخصخصة، لا يكفي لضمان النجاح، إذ لا بد من تهيئة بعض المتطلبات، والتي نعتقد أنها تتركز في اتجاهين رئيسيين<sup>(٣٦٨)</sup>:

الأول:- التغييرات الواجب أجراءها للتحول نحو نظام السوق؛

الثاني:- استراتيجية هذا التحول بما يتلاءم وخصوصية الاقتصاد العراقي.

<sup>٣٦٧</sup> - قبرصي، عاطف، مصدر سابق، ١٦٦-١٦٨.

<sup>٣٦٨</sup> - وهو ما تم تناوله بالتحليل في كتابنا " الخصخصة: المفهوم وإمكانيات التطبيق "، مصدر سابق.



أن أي حديث عن القطاعين العام والخاص في العراق يجب أن يأخذ بالحسبان الحقائق الآتية:

١. أن القطاع الخاص هو قطاع يهدف إلى الربح ويعتمد بشكل كلي على التسهيلات التي تقدم إليه من الدولة، وأن الإستراتيجية الملائمة للنهوض بهذا القطاع يجب أن تبحث في خلق قطاع جديد أكثر تحملاً للمسؤولية، وأن لا يُبالغ بالتسهيلات التي تقدم له من إعفاءات ضريبية أو حمايته تحت مسميات عديدة، وبهذا الصدد يمكن الاستفادة من تجارب البلدان التي مرت بمحن مشابهة مثل اليابان عندما أقامت الدولة مشاريع صناعية ومن ثم باعها إلى القطاع الخاص.

٢. يجب أن ينظر إلى إصلاح القطاع العام وخلق قطاع خاص جديد على أنه إصلاح للوضع الاقتصادي برمته، فالمؤسسات العامة والتي تقع على عاتقها تحسين نوعية رأس المال البشري من الضروري أن تحسن أدائها وتخلق عمالة مؤهلة ومدرّبة تلبي سوق العمل الحالي والمستقبلي<sup>(٣٦٩)</sup>. كما أن المؤسسات التجارية للدولة يجب أن تعمل على وفق قوانين اقتصاد السوق وان لا يكون هنالك تمييز بينها وبين مؤسسات القطاع الخاص من حيث الضرائب أو غيرها من التكاليف التي لا تدرج في مؤسسات القطاع العام حالياً.

٣. هنالك الكثير من الأعباء التي تقع على الدولة يمكن التخلص منها في حال النهوض بهذين القطاعين، فالبطالة ودعم العوائل الفقيرة ودعم سلة الغذاء الأساسية من الممكن تجنبها في حال خلق قطاعين رائدين على أسس سليمة مع مراعاة ضم القطاع العام للعاطلين عن العمل والذين لم تسنح لهم الفرصة للعمل في القطاع الخاص، بشرط ان لا يكون على حساب الكفاءة.

ان من المهم جداً، ان نؤكد ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي عملية تغيير هيكلية، وصحيح ان نظام السوق اكثر كفاءة في تخصيص الموارد ويسمح بإقامة

٣٦٩ - زياد حافظ، "أوضاع الأقطار النفطية وغير النفطية"، مصدر سابق، ص ٤١٧-٤٢٠.

نشاطات اقتصادية متنوعة، وإزاحة نشاطات أخرى، بموجب كفاءة الاستخدام والقدرة على التعامل مع آليات العرض والطلب، غير ان التغييرات الهيكلية الكبيرة في الاقتصاد الوطني تحتاج الى تدخل حكومي لتنمية الاقتصاد العراقي في الأمد الطويل، وخاصة في القطاعات الأساسية ذات المساس المباشر في حياة السكان كالصحة والتربية والتعليم وخدمات البنى الارتكازية ومؤسسات الدولة السيادية كالأمن والدفاع. هذا التدخل تتطلبه ظروف العراق الخاصة في بناء قطاع استمر اكثر من نصف قرن، لا يمكن أزالته بين ليلة وضحاها، وانما لابد من التدرج والمرونة في التوجه نحو اقتصاد السوق، في امتلاك منظومة إدارية قادرة على النهوض بهذه المهام على وفق متطلبات المرحلة الجديدة للاقتصاد العراقي بعد عام ٢٠٠٣.

### ٣. بناء القدرات: التعليم والتدريب في استثمار الطاقة المعرفية

يعتبر المورد البشري من اهم مقومات النهضة الاقتصادية للأمم، بل اصبح هذا المورد يمثل حجر الاساس الأهم في اقتصادات البلدان المتقدمة. وإذا كانت الادبيات التقليدية-الكلاسيكية تركز الاهتمام على الموارد المادية ورؤوس الاموال كمحرك للاقتصاد، فان الادبيات الحديثة تحولت في التركيز نحو ما بات يعرف الآن برأس المال البشري او رأس المال الفكري او المعرفي والذي يتمثل بكافة المعارف والمهارات والقدرات التي يمتلكها الفرد والتي يمكن ان يوظفها في خدمة المجتمع<sup>(٣٧٠)</sup>، ومن الامثلة البارزة في هذا المجال اليابان التي تعد فقيرة من كافة الموارد الطبيعية، إلا انها تمتلك العنصر البشري الأهم في معادلة التطور والتقدم، بعبارة أخرى، امتلاك سلاح العلم والمعرفة.

### 3-1 إمكانات الوفرة للأيدي العاملة: كمأً ونوعاً

ان التطور الاقتصادي وتفعيل القطاعات الاقتصادية الانتاجية منها والخدمية يعتمد بالدرجة الأساس على مدى وفرة الموارد البشرية ليس في جانبها الكمي فحسب وانما ايضاً، وهو الأهم، في جانبها النوعي بما تمتلكه هذه الايدي من كفاءة وتأهيل فني

<sup>٣٧٠</sup> - الكنانى، د. كامل، "التنمية الصناعية العربية والمتغيرات المعاصرة في الاقتصاد العالمي"، مصدر سابق.

يجعلها أكثر قدرة في التعامل مع التقانة الحديثة وما تتطلبه سوق العمل من مؤهلات فنية وتقنية. والعراق من الدول التي يصنف على انها تمتلك موارد بشرية تضمن له وفرة العنصر الانتاجي المهم من الايدي العاملة، وهذا ما تشير اليه البيانات الاحصائية خلال سنوات التعداد ١٩٥٧، ١٩٧٧، ١٩٨٧، ١٩٩٧ وهي السنة التي جرى اخر احصاء رسمي للسكان فيها، ثم تقديرات السنوات اللاحقة للسكان. وهو ما يتطلب ان يقرن ذلك بنظام تعليمي/ مهني قادر على تأهيل هذا العنصر الانتاجي المهم بما يخدم حاجة السوق من المهارة والكفاءة المطلوبة.

### ٣-١-١ حجم السكان ومعدلات النمو

اشارت نتائج التعداد العام للسكان، والتي تعود الى العام ١٩٥٧، حيث اجري اول احصاء رسمي للسكان في العراق، الى ان عدد السكان بلغ (٦.٥) مليون نسمة في تلك السنة، ارتفع في التعداد اللاحق عام ١٩٧٧ الى (١٢) مليون نسمة ثم الى (١٦.٣) مليون في تعداد عام ١٩٨٧. اما في تعداد عام ١٩٩٧، فقد بلغ عدد السكان (٢٢) مليون. هذه الزيادة في السكان استمرت لتبلغ، وحسب تقديرات وزارة التخطيط/الجهاز المركزي للاحصاء، عام ٢٠٠٩ (٣١.٦٦) مليون نسمة، ثم (٣٣.٣) مليون عام ٢٠١١، اي بمعدل نمو (٣.١ %) مقارنة مع عام ٢٠٠٩: جدول رقم (٥٨).

#### جدول رقم (٥٨)

##### حجم السكان ومعدلات النمو السنوي

اسقاطات السكان		السكان حسب نتائج التعداد			
2011	2009	1997	1987	1977	1957
33330512	31664466	22046244	16335199	1200049	6536109
3.1%	3.05%	2.95%	3.06%	3.22%	2.72%

المصدر: وزارة التخطيط، "المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠١١، الموقع الالكتروني للوزارة.

ويظهر ان أعلى معدل للنمو السكاني السنوي كان (٣.٢٢ %) سجل في المدة ١٩٥٧-١٩٧٧، ثم انخفض واستقر تقريباً حول (٣ %). هذا الارتفاع في معدلات النمو إنما يعود الى السياسة السكانية التي اتبعتها الحكومة خلال عقود السبعينات

والثمانينات والتسعينات، حيث شجعت على زيادة الانجاب والزواج المبكر باعتماد رزمة من الحوافز التشجيعية التي تضمنتها السياسة السكانية آنذاك. وهذا ما يفسر ارتفاع معدل الخصوبة الكلي الى (٥.٧) مولوداً لكل امرأة في عام ١٩٩٧، رغم انخفاض هذا المعدل الى (٤.٦) ولادة في عام ٢٠١١<sup>(٣٧١)</sup>، إلا انه ما زال معدل مرتفع مقارنة مع متوسط هذا المعدل في الدول النامية (٢.٩) ولادة وعن المعدل العالمي (٢.٧) ولادة<sup>(٣٧٢)</sup>. وإذا استمر معدل نمو السكان على هذه الحال فسوف يتجاوز عدد السكان (٤٠) مليون نسمة عام ٢٠١٧، وقد يتضاعف عددهم الحالي ليبلغ حوالي (٦٤) مليون بحلول عام ٢٠٣٠<sup>(٣٧٣)</sup>، ما يعني انه ستكون هناك حاجة ملحة الى مضاعفة الموارد المختلفة اللازمة لتلبية الاحتياجات المتعددة للاعداد المتزايدة من السكان في المستقبل القريب.

### ٣-١-٢ التركيب النوعي والعمرى للسكان

تقترن الوفرة الكمية للسكان بظاهرة ايجابية اخرى، وهو ان المجتمع العراقي مجتمع فتي، إذ توجد نسبة عالية من الاطفال والشباب بين السكان، وإن اكثر من ثلثي سكان العراق (٦٨.٨%) هم دون سن الثلاثين من عمرهم، حسب بيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي لسنة ٢٠٠٧<sup>(٣٧٤)</sup>، وهذا ما يعكسه الهرم السكاني للعراق، حيث تكون قاعدة الهرم واسعة تعكس الطاقة الكامنة في وفرة الموارد البشرية كأيدي عاملة في العملية الانتاجية. لقد شهد التركيب العمري للسكان تغيراً خلال المدة ١٩٩٧-٢٠١١، إذ انخفضت نسبة الاطفال (دون سن ١٥ سنة) من (٤٨.٨%) عام ١٩٩٧ الى (٣٩.٢%) عام ٢٠١١، لصالح الفئة الثانية من السكان في سن العمل (١٥-٦٤) سنة، حيث ارتفعت النسبة الى (٥٧.٢%) بعد ان كانت (٥١.٦%) من مجموع السكان

<sup>٣٧١</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢"، مصدر سابق،

ص ٥٦.

<sup>٣٧٢</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، مصدر سابق، ص ٢١-٢٢.

<sup>٣٧٣</sup> - المصدر السابق، ص ٢٠-٢١.

<sup>٣٧٤</sup> - المصدر السابق، ص ١٥.

خلال المدة اعلاه. ان زيادة نسبة هذه الفئة من السكان تعني زيادة السكان النشطين اقتصادياً الامر الذي ينبئ بتحقيق مستويات عالية من التنمية الاقتصادية متى ما ارتفعت معدلات التشغيل وانتاجية العاملين، اما الفئة (٦٥) سنة فأكثر، فأنها شكلت نسبة (٣.٣%)، وهذه الفئة اضافة الى فئة صغار السن بعمر أقل من (١٥) سنة تشكل فئة المعالين من السكان، وبالتالي كلما انخفضت نسبة هذه الفئة انخفض معدل الاعالة والتي بلغت (٧٤.٧%) عام ٢٠١١، بعد ان كانت (٩٣.٨%) في عام ١٩٩٧، كما في الجدول أدناه.

جدول رقم (٥٩)

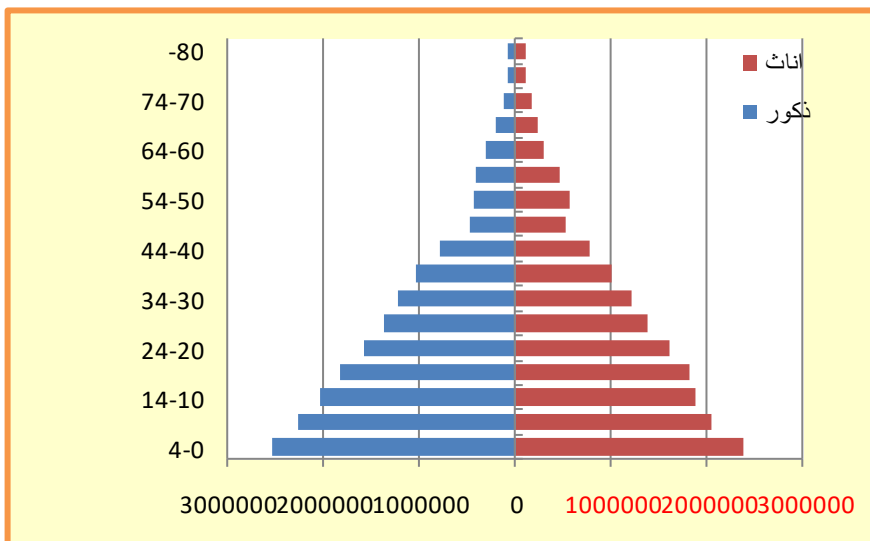
التركيب العمري للسكان ومعدلات الاعالة

٢٠١١ %		١٩٩٧ %		الفئة العمرية
٣٩.٥	١٣١٥٦٨٠٠	٤٨.٨	٩٨٦٩٧٧٢	١٥ فأقل
٥٧.٢	١٩٠٧٤٦٣٩	٥١.٦	١١٣٧٣٤٣٦	١٥-٦٤
٣.٣	١٠٩٩٠٧٣	٣.٦	٨٠٣٠٣٦	٦٥ فأكثر
٧٤.٧ %		٩٣.٨ %		معدل الاعالة الخام

المصدر: وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية: ١٩٩٧ و ٢٠١١

شكل رقم (٦)

التركيب العمري والنوعي لسكان العراق (الهرم السكاني) لسنة ٢٠١١



المصدر: وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١٠-٢٠١١

**نسبة النوع:** في تحليل التركيب النوعي للسكان يتضح ان هناك تذبذب بين مرحلة زمنية وأخرى، ففي الوقت الذي بلغت فيه هذه النسبة (١٠١) ذكراً لكل (١٠٠) أنثى عام ٢٠٠٦، وهي تكاد تقترب من المستوى العالمي البالغ (١٠٦)، نلاحظ ان نسبة النوع في تعداد عام ١٩٩٧ كانت بحدود (٩٩.٤) ذكراً لكل (١٠٠) أنثى<sup>(٣٧٥)</sup>، هذا الانخفاض ربما بسبب الظروف التي مر بها العراق من حروب كانت ذات تأثير مباشر في زيادة معدل الوفيات بين الذكور نتيجة العمليات العسكرية، كما ان ظروف الحصار الاقتصادي دفعت بالعديد من الذكور خاصة، الى الهجرة خارج العراق.

هذه الوفرة في الموارد البشرية يجب ان ترتقي علمياً وفنياً لتعزيز الجانب التقني الذي يعتبر اليوم العنصر الفعال في التطور والتعامل مع النشاطات المعاصرة والمتطورة. ويعتبر مستوى التعليم من المؤشرات المهمة في اعطاء تصورات اولية عن المستوى المهني للأيدي العاملة المتوفرة في الاقتصاد الوطني.

### ٣-١-٣ المستوى التعليمي والمهني للسكان

جاء في الدستور العراقي/٢٠٠٥، ان التعليم مجاني وهو حق لكل المواطنين العراقيين في مختلف مراحلهم، وهو ما يسعى العراق الى تحقيقه في خطوات لأستعادة أرثه في مستويات التعليم، وان كانت بطيئة ومتدرجة. إذ تشير البيانات الاحصائية ان سياسة التعليم الإلزامي والمجاني في التعليم الابتدائي استطاعت رفع معدلات الالتحاق الصافية لهذا النوع من التعليم بنسب قريبة من المعدلات التي كانت عليها في سنة ١٩٩٠ والتي بلغت (٩٠.٨%). ففي العام الدراسي ٢٠٠٣/٢٠٠٤ بلغ معدل الالتحاق الصافي (٨٨.٦%) في حين تراجع هذا المعدل الى (٨٦.٦%) في العام الدراسي اللاحق ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ثم الى (٨٤.٨%) للعام الدراسي ٢٠٠٧/٢٠٠٨. هذا الانخفاض يعود في الجزء الاكبر منه الى الظروف الامنية الاستثنائية التي اجتاحت العراق خلال سنتي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ علاوة على ما لحق بالمؤسسات التربوية من دمار بفعل الظروف التي اجتاحت العراق بعد عام ٢٠٠٣. وبدء من عام ٢٠٠٨ كانت هناك

<sup>٣٧٥</sup> - المصدر السابق، ص ١٥.

جهود من وزارة التربية وبالتعاون مع بعض المنظمات الدولية من تأهيل بعض الأبنية المدرسية وبناء المدارس وترميم القسم الآخر منها، انعكس على زيادة معدل الالتحاق إلى (٨٩.٢%) في العام الدراسي ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

وقد أنعكس ذلك في جهود الدولة ايضاً لمعالجة الأمية، حيث ارتفع مؤشر نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة لدى السكان الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥-٢٤ سنة الى (٨٣.٩%) في عام ٢٠٠٧، فيما بلغ معدل الأمية (٢١.٦%) بين السكان من عمر عشر سنوات فأكثر حيث يعاني أكثر من (6) ملايين عراقي بالغ من الأمية التامة نتيجة للحروب التي أتت على البلاد والحصار الاقتصادي الذي دام أكثر من (13) عام<sup>(٣٧٦)</sup>. وتسعى الحكومة وبالتعاون مع المنظمات الدولية الى بذل الجهود في التخفيف من هذه المشكلة، بعد ان تم إقرار قانون محو الأمية الجديد في عام 2011 والذي فتح آفاقاً جديدة أمام جميع أطراف المجتمع العراقي ولاسيما الفئات المهمشة<sup>(\*)</sup>.

وعلى مستوى الالتحاق بالتعليم ما بعد الابتدائية فقد أشارت الاحصاءات للعام الدراسي 2010/2011 ان عدد الملتحقين بالتعليم وفي كافة مستوياته بلغت (2625611) شخص وهو ما يشكل نسبة (13.7%) من عدد السكان في سن العمل،

<sup>٣٧٦</sup> - اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، مصدر سابق، ص ٤٥-٤٦

\* - في إطار عقد الأمم المتحدة لمحو الامية (٢٠٠٣-٢٠١٢)، قام مكتب اليونسكو في العراق عام ٢٠١٠ بإطلاق مشروع "مبادرة محو الأمية من أجل التمكين" (لايف)، لحث منظمات المجتمع المدني المعنية والقطاع الخاص على المشاركة في تحقيق الاهداف الاستراتيجية المتعلقة بتعزيز محو الامية والتعليم غير النظامي في العراق. وفي ١٩ آذار ٢٠١٢: أنجزت كل من الحكومة العراقية واليونسكو خطوة كبيرة أخرى في مجال مكافحة الأمية ونشر التعليم في البلاد، فبعد جملة لقاءات ونقاشات ثنائية، تم انجاز مذكرة تفاهم تمهد لإنشاء مراكز لتعلم المجتمع. بموجب هذه المذكرة، سيقوم مكتب اليونسكو/العراق بالتعاون مع وزارة التربية ومشاركة ٢٥ منظمة غير حكومية، بإنشاء ١٢٥ مركزاً مجتمعياً لمحو الامية وتطوير المهارات الحياتية. تستهدف هذه المراكز نحو سبعة آلاف أُمّي في جميع أنحاء العراق خلال السنة الدراسية المقبلة (٢٠١٢-٢٠١٣). وبدورها، ستعمل وزارة التربية وكمرحلة ثانية على توسيع نطاق مبادرة محو الامية عبر إنشاء مراكز تعلم مجتمعية جديدة ودعم الكلفة التشغيلية لبرامج محو الامية والتدريب على المهارات الحياتية بالتعاون مع اليونسكو، كما تضمنت المذكرة الفعالية المستدامة للمراكز المجتمعية لمحو الامية على الصعيد المحلي، وتجعلها جزءاً مهماً من برامج وزارة التربية لمحو الامية والتعليم غير النظامي، وعبر مساهمتها في تطوير المهارات الحياتية وتحسين القدرة على الإنتاج، تلعب هذه المراكز دوراً حيوياً في التنمية المحلية وتحسين مستوى الفرد المعيشي.

وهي نسبة ما زالت منخفضة تحتاج الى جهود اكبر لرفع معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية، مع التركيز وبشكل خاص على التعليم المهني، الذي لم تتجاوز نسبته (4.0%) من عدد طلبة التعليم الثانوي، باعتباره قاعدة اساسية في تزويد سوق العمل بإيدي عاملة شابة تمتلك المهارة المهنية المطلوبة في بلد يتطلع الى وتأثر متصاعدة في التنمية. وتبرز ضرورة الاهتمام بهذا النوع من التعليم إذا ما علمنا ان نسبة المتخرجين من كليات ومعاهد هيئة التعليم التقني لا تتجاوز الـ (27.5%) من عدد الطلبة المتخرجين من التعليم الجامعي للعام الدراسي 2009/2010<sup>(٣٧٧)</sup>، في بلد يحتاج الى ايدي عاملة مهنية. أما عدد طلبة الدراسات العليا فهو (21121) طالب في مراحل الدبلوم العالي والماجستير والدكتوراه<sup>(٣٧٨)</sup>، مع الاشارة هنا الى البرنامج الحكومي في إرسال (10000) بعثة علمية الى خارج العراق للدراسات العليا، من المؤمل تنفيذها بالكامل خلال خطة التنمية الوطنية 2010-2014.

وفي هذا الاطار فان العراق يعد من البلدان التي تمتلك موارد بشرية مؤهلة، إلا ان سياسات النظام السابق والظروف السياسية والامنية والاقتصادية التي مر ويمر بها العراق ادت الى ما يسمى بظاهرة هجرة العقول<sup>(\*)</sup>، فقد شهدت البلاد ثلاث موجات كبرى لهجرة العقول خلال السنوات الثلاثون الماضية، الاولى تزامنت مع نشوب الحرب العراقية الايرانية 1980-1988، والثانية في منتصف عقد التسعينات بعد حرب الكويت واشتداد نتائج الحصار الاقتصادي، اما الثالثة فقد تحققت بعد تغير النظام السابق وبالذات خلال عامي 2005 و 2006 ولا زالت مستمرة، وان كانت بوتائر اقل، وذلك بسبب تدهور الوضع الامني واستهداف العقل العراقي من قبل جهات عديدة تنفذ مخططات مشبوهة لافراغ العراق من الكفاءات المتنوعة من الاساتذة الجامعيين والعلماء

<sup>٣٧٧</sup> - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية ٢٠١١/٢٠١٠، إحصاءات

التربية والتعليم، جدول (٢٩/٩)، ص ٣٦١.

<sup>٣٧٨</sup> - المصدر اعلاه، جدول (٣٠/٩)، ص ٣٦٤.

\* - راجع ما جاء في الفصل الثاني/المبحث الثاني-الفقرة ٣-٣-٢ من هذا الكتاب.



والاطباء والمهندسين وغيرهم من الخبرات الكبيرة<sup>(٣٧٩)</sup>، وعليه فان كل ما يحتاج اليه العراق هو تهيئة الظروف السياسية والاقتصادية المناسبة لعودة هذه الموارد النادرة الى ارض الوطن للاستفادة منها في بناء العراق وتنفيذ الخطط الشاملة للتنمية الاقتصادية باعتبارها احد عناصر الانتاج في الاقتصاد العراقي من جهة ومن جهة أخرى يجب وضع البرامج التأهيلية للاستفادة من الامكانيات المتاحة للسكان في سن العمل، إذا ما تم استخدامها على وفق منظور من التقانات الحديثة مقروناً بالتدريب والممارسة، كعامل دعم وأسناد من الممكن استثمارها في زياد وتحسين مستوى الناتج القومي وخلق سوق متعدد الامكانيات.

### ٣-٢ إمكانية العراق في الولوج الى اقتصاد العلم والمعرفة

مع أطلالة القرن الحادي والعشرون، يشهد العالم ازدياداً مضطرباً لدور المعرفة والمعلوماتية في الاقتصاد، فالمعرفة أصبحت محرك الإنتاج والنمو الاقتصادي، وان توفيرها وتحويلها الى معلومات رقمية يجعلها تتحول الى سلعة تزداد أنواعها يوماً بعد يوم ويزداد دورها في الاقتصاد العالمي الذي يتحول الى " اقتصاد المعرفة"، والذي يركز على نشر المعلومات واستثمارها بالإضافة الى توليدها، إذ تُعتبر المعلومات والتقانة عامل من العوامل الأساسية في الولوج الى عالم التنمية المعاصرة، فالعلاقة بين التنمية وبين توليد المعلومات واستخدامها أصبحت واضحة، حيث ان الاستثمار في المعلومات يُعد أحد عوامل الإنتاج، في عصرنا الراهن، فهو يزيد في الإنتاجية كما يزيد في فرص العمل. ويزداد استثمار الدول في المعرفة والمعلومات من خلال الصرف على التعليم والتدريب والبحث العلمي في القطاعين العام والخاص<sup>(٣٨٠)</sup>.

<sup>٣٧٩</sup> - حسان عزيز، "هجرة العقول العراقية، الاسرار الخفية"، بيروت، ط1/ 2004.

<sup>٣٨٠</sup> - يقدر بعض الاقتصاديون أن أكثر من (50%) من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) في دول الـ OECD مبني على المعرفة. لقد ازدادت الصناعات المبنية على المعلومات في معظم الدول المتقدمة بالنسبة إلى مجمل الصناعة بشكل ملحوظ بين عامي 1970 و 1994، ويتبين ذلك من زيادتها في صادرات هذه الدول حيث تراوحت هذه الزيادات لتصل إلى 36% في حال اليابان و37% للولايات

ان نجاح المؤسسات والشركات يعتمد كثيراً على فعاليتها في جمع المعرفة واستعمالها لرفع الانتاجية وتوليد سلع وخدمات جديدة. ان اقتصاد، القرن الحالي، يُقاد من قبل سلسلة هرمية من شبكات المعرفة التي تتغير فيها المعلومات بمعدلات سريعة. هذه الشبكات تتمثل وبشكل رئيسي في شبكات الجامعات وشبكات مراكز البحوث وشبكات مؤسسات المعلومات كالمكتبات ودور النشر ومراكز التوثيق وشبكات الصناعات المختلفة وغير ذلك من الشبكات. وأصبح المجتمع الذي لا يعتني بتشبيك مؤسسات المعرفة مجتمعاً متأخراً عن الركب الاقتصادي العالمي.

### 3-2-1 الانفتاح على العالم الخارجي و اعتماد الممارسة الميدانية

تعثرت الموارد البشرية في العراق على مواكبة التطور العلمي والتقني في العالم بعد ان زج النظام السابق العراق في أتون الحروب وتجييش العناصر الشابة في العمليات العسكرية منذ بداية الثمانينات، والتي تخللها حصار دولي حجب عن هذه الموارد اي تطور نوعي في قدراتها الفنية والعلمية. الى جانب، ما ترتب على هذه الظروف من هجرة كبيرة للعقول الفنية الماهرة الى خارج العراق. ومما زاد في الامر سوءاً، القيود التي فرضت على حركة التدريسيين وطلاب العلم من باحثين وزمالات دراسية وبعثات علمية سواء في السفر خارج العراق أو في استخدام الاجهزة الحديثة، ومنها الحاسوب والانترنت والأقمار الصناعية، التي كان استخدامها محدود جداً وفي مجالات محددة، اضافة الى الوضع المعاشي المتردي للتدريسيين<sup>(\*)</sup>.

كل هذه الظروف حالت دون تمكن العراق من استخدام موارده البشرية وبما يخدم التنمية فيه، وانعكس على نوعية هذه الموارد في عدم قدرتها على مواكبة التطور العالمي في المعرفة العلمية، بعد ان فتحت امام العراق امكانيات التواصل مع العالم الخارجي في اوسع مجالاته بعد نيسان 2003. لقد شكل هذا التاريخ نقطة انعطاف، بقدر ما كانت مفاجأة بل ومباغطة في آن واحد، لولوج العراق الى أفق التقدم العلمي

---

المتحدة و43% في ايرلندا و32% في المملكة المتحدة. انظر في ذلك: مراياتي، د. محمد، "تكنولوجيا المعلومات والتعريب"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا الأسكوا - بيروت، 2002.  
\* - راجع الفصل الثاني/ المبحث الثاني - الفقرة (٢-٢-٢).

والتقني الذي بلغه العالم نحو اقتصاد المعرفة، حيث تزداد فيه نسبة القيمة المضافة المعرفية بشكل كبير، والذي أصبحت فيه السلع المعرفية أو سلع المعلومات من السلع الهامة جداً، واعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نمو اقتصاد المعرفة. ان حالة العراق، في هذا الجانب، تتجسد في افتقاره الى الاداة البشرية المؤهلة للتعامل مع هذه التقانات الحديثة وانفتاح الاقتصاد الوطني على الشركات العالمية والتعامل معها في سوق الاستثمار، سواء بفعل حالة التراخي في نظام التربية والتعليم في العراق بعد سنوات عجاف من الحروب والحصار وايضاً من افتقار الايدي العاملة العراقية للمهارات المطلوبة لمواكبة هذه التقانة. لذلك وجد الاقتصاد العراقي نفسه اما عجز كبير في مواكبة التطور الحاصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مما تطلب منه السعي الجاد لتقليص هذه الفجوة قدر الامكان باعتماد اتجاهين رئيسيين:

**الاتجاه الاول:** اعتماد **المناهج التدريبية في بناء القدرات** وعلى نطاق واسع في شتى علوم المعرفة الانسانية وبالتعاون مع منظمات دولية متنوعة مع منظمات المجتمع المدني، لمختلف شرائح المجتمع، وخاصة للعاملين في كافة مرافق الدولة والى متخذي القرار في مستويات الجهاز الاداري للدولة، سواء داخل العراق او خارجه. ان التدريب هو من اهم الاجراءات المعتمدة في تنمية الهيكل المهاري للعمل، سواء في اكتساب المعرفة من خلال الممارسة وبالتالي اكتساب المهارة المهنية وكذلك في الاحتكاك اعتماداً على فكرة التفاعل مع الآخرين والاطلاع على تجارب الدول الاخرى، وذلك هو الاسناد الحقيقي في تنمية الموارد البشرية<sup>(٣٨١)</sup>، وبالتالي توفير قدرات وطنية لأخذ زمام المبادرة في التدريب داخل مؤسساتهم لاحقاً. ومنذ عام 2003، برزت ثلاث مجموعات رئيسية في التدريب في العراق:

<sup>٣٨١</sup> - مركز دراسات الوحدة العربية، "دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٨.

**المجموعة الأولى:** تتمثل في الدورات التدريبية المهنية التي تقام من قبل المرافق العامة للدولة، وخاصة من قبل الوزارات التنفيذية والتي تمتلك، ضمن هيكلها الإدارية، دوائر ذات اختصاص في التدريب المهني، كما في: وزارة التخطيط: المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات، ومركز التدريب والبحوث الإحصائية، وفي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية: دائرة العمل والتدريب المهني، وفي وزارة الصناعة والمعادن: دائرة التدريب والتأهيل، وفي وزارة الكهرباء: دائرة التدريب والتطوير، وفي وزارة المالية: مركز التدريب المالي والمحاسبي، وفي وزارة الصحة: مركز تدريب وتطوير الملاكات وغيرها.

**المجموعة الثانية:** الدورات التدريبية من قبل المنظمات الدولية، وخاصة تلك التابعة للأمم المتحدة: "منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" (UN- HABITAT)، والبنك الدولي، ومنظمة الـ (UNDP) وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) ومنظمة اليونسكو، والاسكوا... وغيرها، وكذلك بعض المنظمات الدولية مثل منظمة "المعهد الجمهوري الدولي" (IRI) ووكالة الإغاثة والتنمية الدولية (IRD) وفريق إعادة إعمار العراق (PRT)، هذه المنظمات وغيرها، اقامت العديد من الدورات التدريبية المهنية في العديد من الوزارات كل حسب اختصاصها، بلغت اوجها خلال المدة ٢٠٠٧-٢٠١١. وتتسم هذه الدورات في محدودية التأثير لاقتصارها على اعداد معينة من المشاركين، اضافة الى انخفاضها تدريجياً في السنوات الاخيرة.

**المجموعة الثالثة:** ما تقوم به منظمات المجتمع المدني و لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية (NCCI) من دورات تدريبية، في جانب كبير منها ذات علاقة بالتوعية والتثقيف في ظروف العراق ما بعد ٢٠٠٣، القائمة على الانفتاحية والتعددية واحترام الرأي والرأي الآخر، وهناك البعض الآخر من هذه الدورات ذات طابع مهني-حرفي لبعض المهن التي يمكن ان يكتسبها المتدرب في الدخول الى سوق العمل وتطوير مهارته من خلال الممارسة في مشاريع حرفية صغيرة تحظى بالدعم والاسناد من قبل الحكومة في محاولة لتقليص حجم البطالة من جهة وتفعيل النشاط الاقتصادي للحرف المهنية من جهة أخرى في الاقتصاد الوطني.

الاتجاه الثاني: إعادة النظر في نظام التربية والتعليم العالي في جوانبه الرئيسية: أعضاء الهيئة التدريسية والمناهج الدراسية والابنية، ففي الاول كان التركيز على تقديم الدعم المادي في رفع الرواتب والاجور الدراسية للعاملين في هذا القطاع باتجاه تحسين المستوى المعاشي للتدريسيين مع تخفيف قيود السفر في الانفتاح والتعامل مع العالم الخارجي في المشاركة ضمن مختلف الفعاليات العلمية. أما الجانب الذي يتعلق بالمناهج الدراسية فقد تم إعادة النظر في العديد من هذه المناهج بما يتماشى والتوجهات الحديثة في المعرفة العلمية<sup>(\*)</sup>. في حين كان هناك أخفاق واضح في تلبية احتياجات الابنية الملائمة كمدارس او جامعات، والتي يعاني العراق، عجز كبير فيها، علاوة على قدم وتهرؤ العديد من ابنية المدارس والكلليات، والتي غالباً ما تلجأ الى ابنية أُعدت لأغراض أخرى، وخاصة من قبل مؤسسات التعليم الاهلي.

ان قطاع التربية والتعليم العالي في العراق يفتقر الى رؤية واضحة يمكن الاستناد عليها في وضع تصور مستقبلي لما يمكن ان يكون عليه هذا القطاع المهم في تكوين القدرات البشرية في المستقبل القريب، وخير دليل على ذلك، هو هذا التذبذب الواضح في التخصيصات الاستثمارية لهذا القطاع بين سنة وأخرى، كما يتضح ذلك من المعطيات الاحصائية في الجدول رقم (60). ان هذه المعطيات بقدر ما تعكس ضالة ما يخصص لهذا القطاع من موازنة الدولة، ازاء حجم المهام الملقة عليه في بناء الانسان، فان هذه التخصيصات متذبذبة بين سنة واخرى، ادناها في عام ٢٠٠٦ لم تتجاوز الـ (٢.١%) من تخصيصات تلك السنة، في حين بلغت اعلاها في السنة التالية، حيث بلغت (٨.٧%)، وكانت في ارتفاع وانخفاض في السنوات الاخرى، هذا من جهة ومن جهة اخرى، فان معظم هذه التخصيصات تذهب خارج نطاق التنفيذ الفعلي لها، كما هو مؤشر في انخفاض نسب التنفيذ لهذه التخصيصات، مع الاشارة

\* مع الاشارة هنا الى ضرورة إعادة النظر في بعض التوجهات السياسية ذات الطابع الطائفي في مناهج التاريخ والدين، والابتعاد قدر الامكان على اخضاع هذا النظام الى المحاصصة الطائفية والسياسية، وان يكون التوجه في إعادة النظر في المناهج الدراسية قائم، وبشكل اساسي، على المواطنة أولاً وعلى المعرفة العلمية ثانياً.

هنا، الى ان تحسن نسب التنفيذ خلال السنوات 2004-2006، جاء ضمن حملة بناء وترميم المدارس، التي اكتنفها الكثير من عمليات الفساد الإداري والمالي والناجمة في الجزء الأكبر منها على مصروفات مالية في ترميم ما هو قائم من مدارس، لم تتوفر فيها عوامل الادامة والاستمرارية في الاداء الوظيفي لها في السنوات اللاحقة. وهذا ما يفسر انخفاض نسب التنفيذ ما بعد عام 2007، نتيجة لانخفاض كفاءة اجهزة التخطيط والتنفيذ، في آن واحد، لهذا القطاع وافتقاره الى آليات عمل واضحة في العراق.

ومنذ عام 2010، برزت جهود على إعداد "استراتيجية وطنية للتربية والتعليم في العراق، تم انجازها في بداية عام 2012 بمساعدة البنك الدولي، وهي خطوة في الاتجاه الصحيح، وان كانت لا تخلو من بعض الهفوات التي تتطلب المعالجة(\*)).

#### جدول رقم (60)

التخصيصات السنوية لقطاع التربية والتعليم والمصروف الفعلي لها للمدة ١٩٩٦-٢٠١٢

السنة	التخصيص السنوي (%)	المصروف الفعلي (%)	السنة	التخصيص السنوي (%)	المصروف الفعلي (%)
١٩٩٦	٠.٩	٢٨.٥	٢٠٠٨	٥.٤	-
٢٠٠٠	٥.٨	٧٤.٠	٢٠٠٩	٣.٤	٧٥.٤
٢٠٠٤	٢.٤	١٠٠.٠	٢٠١٠	٢.٧	٣٦.٠
٢٠٠٥	٢.٤	٩٩.٧	٢٠١١	٤.٧	٤٢.٤
٢٠٠٦	٢.١	١٠٢.٦	٢٠١٢	٧.٨	-
٢٠٠٧	٨.٧	٢٣.٨			

المصدر: وزارة التخطيط، دائرة الاستثمار الحكومي، بيانات احصائية متفرقة

ان التدريب والتعليم والممارسة الميدانية هو ثالث الارتكاز للنهوض العلمي في المجتمعات، فإذا كان الاول والثاني يتم اكتسابهما من الآخر، فان الممارسة الميدانية تأتي من خلال العمل الذاتي والرغبة الصادقة في اكتساب المهارة المطلوبة ومزاولة المهنة بحماس ذاتي بغية التطور نحو الافضل، وبما يشكل نقطة انطلاق لاحقة في التقدم والابداع والتجديد والابتكار. وتُعد البطالة عائق اساسي في الاقتصاد العراقي

\*- كان للباحث دور في الإشارة الى بعض هذه الجوانب في الندوات التي عقدت لمناقشة هذه الاستراتيجية المقترحة.

لاكتساب مثل هذه الممارسة نتيجة تحديد نسبة كبيرة من الموارد البشرية خارج سوق العمل في عدها قوى انتاجية معطلة ليس في جانبها الاقتصادي فحسب وإنما في جانبها العلمي-المعرفي ايضاً. كما ان الواعز الذاتي في الممارسة له دور مهم في اكتساب المهارة وتطوير الاداء الوظيفي لاحقاً، وهي حالة متذبذبة لدى الانسان العراقي، الذي ورث عادات وتقاليد في العمل قائمة على الاتكالية والركون الى الدولة في توفير كل شيء، دون ان تتاح له بيئة المنافسة الحقيقية بين العاملين في اثبات الكفاءة لاحتلال الموقع الوظيفي له، هذه المنافسة هي العامل الرئيسي والمؤثر في الابداع والتجديد وابتكار ما يميز هذا عن ذاك في سوق العمل، وبما يشكل الاساس الذي يفترض ان يستند عليه في تطوير سوق العمل(\*) . هذا السوق الذي بدأ يأخذ منحى جديد منذ انفتاح الاقتصاد العراقي نحو العالم الخارجي في البحث عن الكفاءة في المهن ذات العلاقة بالمعرفة والمعلومة اعتماداً على الوسائل الحديثة في الاتصال وتقانة الحاسوب وشبكات "الانترنت"، وبالنتيجة اتقانة اللغة الاجنبية، وخاصة اللغة الانكليزية.

### 3-2-2 منظور مستقبلي لبيوت المعرفة العلمية في العراق

ان الحاجة الى التقانة الحديثة في مجال المعلومات والتعامل مع وسائلها المتعددة يزداد تدريجياً، في الاقتصاد العراقي، منذ عام 2005، بعد التعامل والانفتاح الكبير على المنظمات الدولية، وهذا يتطلب جهود في تكوين وبناء القدرات في مجالات تقانة المعلومات، فالأمية المعلوماتية أصبحت من الظواهر المعيقة للتقدم.

#### اولاً؛ البناء المعرفي- المهني للقدرات البشرية

ان تطور المعرفة السريع بقدر ما يتطلب التدريب مدى الحياة، وعدم التوقف عند نقطة معينة، فانه يتطلب ايضاً مستوى علمي وتكنولوجي للعمالة أعلى من السابق والحاجة لاكتساب ملكة التعليم أصبحت حاجة وضرورة ماسة للعاملين. ومما يدعم ذلك هو فرص العمل المتاحة، كما ان الأجور الأعلى تتجه نحو العاملين القادرين على

\*- انظر في ذلك الفصل الثاني/ المبحث الثاني- الفقرة (٢) من هذا الكتاب.

التعامل مع المعلومات المرمزة والمعرفة التقنية أكثر من اتجاهها نحو العمل اليدوي- الحرفي أو الجهد الجسدي. ان هذا يتطلب من الحكومات إعادة النظر في سياسة التعليم والتدريب بما يتوافق وسوق العمل، وخاصة في إيلاء القطاعين الخاص والمختلط دور مهم في سياسة التشغيل القائمة على المعرفة والمعلوماتية.

ان التعليم والتدريب والممارسة الميدانية هي المجالات الرئيسية التي يمكن ان تشكل القاعدة الاساسية للعراق في التعامل مع اشكال المعرفة في جوانبها الرئيسية الآتية<sup>(٣٨٢)</sup>:

• "معرفة المعلومة" أو "معرفة ما هو" (know what)، تشتمل على معرفة الحقائق، وهي أقرب ما تكون إلى معرفة المعلومات التقليدية، كمعرفة الحقائق الطبية من قبل الطبيب أو معرفة القوانين والشرائع من قبل المحامي وأمثالها؛

• "معرفة العلة" أو "معرفة لماذا" (know why)، وتشتمل على معرفة الأسباب وراء ظواهر الطبيعة واستثمارها لخدمة الإنسان، وتكمن هذه المعرفة وراء التقدم العلمي والتكنولوجي و وراء الصناعة وإنتاج السلع المختلفة، وتتركز مصادر هذه المعرفة في وحدات التعليم والبحث والتطوير العام والخاص؛

• "معرفة الكيفية" أو "معرفة كيف" (know how)، وتشير هذه المعرفة إلى الخبرة في تنفيذ الأشياء سواء كانت هذه الأشياء هي إدارة الأفراد أو تشغيل العمليات أو تشغيل الأجهزة والآلات أو استخدامات التكنولوجيا المختلفة، وعادة ما تكون هذه المعرفة ملكاً للشركات والمؤسسات ويحتاج الحصول على بعضها إلى آليات مختلفة ومعقدة ومكلفة؛

• "معرفة أهل الاختصاص" أو "معرفة من" (know who)، وتزداد حالياً أهمية هذه المعرفة، معرفة من يستطيع عمل شيء ما لا بد منه لتنفيذ هذا العمل بشكل سليم واقتصادي. وتفعيل الاقتصاد حالياً يحتاج لهذه المعرفة حاجة كبيرة، كما تسرع هذه المعرفة تنفيذ المشاريع تسريعاً أكيداً وسليماً.

<sup>٣٨٢</sup> - مرياتي، د. محمد، مصدر سابق، ص ٢٢.



ان تعلم السيطرة على هذه الأنواع الأربعة من المعرفة يتم عبر وسائط مختلفة: "معرفة المعلومة" و"معرفة العلة" تؤخذان من الكتب والمؤسسات التعليمية والتدريبية ومن قواعد المعلومات، أما النوعان الآخران فلا يؤخذان كاملاً إلا من خلال الممارسة والعمل الميداني.

لكن توفير المعرفة وتحويلها إلى معلومات جعل من تقانة المعلومات أداة هائلة في وضع المعرفة في متناول الباحث<sup>(٣٨٣)</sup>، خاصة وأن شبكات المعلومات مثل الانترنت وغيرها تجعل المسافات قصيرة والزمن مختصر والتكلفة أقل والتداول أيسر. إن هذا الترميز للمعرفة وتخزينها رقمياً انطلاقاً من توفرها كمعلومات على شكل كتب ومجلات وأوراق عمل ومراجع وفهارس وصور وصوت وأفلام ورسومات، إضافة لتسهيل نقلها عبر الشبكات الرقمية العالمية يجعلها أداة للتنمية الاقتصادية والثقافية والأمنية ذات دور فعال.

ان من المهم جداً ان تتبلور سياسة واضحة للتعامل مع المعلومة في العراق، مستفيدين في ذلك من سياسة الانفتاح الحالية نحو المعرفة والتقانة العالمية، واولى خطوات هذا التوجه يمكن ان تتبلور في استراتيجية للتعليم والبحث العلمي قائمة على إعادة النظر في مفهوم الجامعة وفلسفتها وأهدافها وتقنياتها، في كونها ليست فقط مؤسسة مهمتها توليد المعرفة (Knowledge)، وإنما هي حقل عمل (work) فهي أيضاً<sup>(٣٨٤)</sup>:

- مؤسسة مهمتها تنمية العقل الناقد والفكر الحر من خلال محاكاة الواقع الذي تتعايش فيه.
- مركز استشاري لحل مشكلات المجتمع والإسهام في تطويره.
- خلية دينامية من خلايا المجتمع في السعي لتحقيق قفزة حضارية لحل مشكلات التنمية.

<sup>٣٨٣</sup> - القريشي، محمد صالح، " علم اقتصاد التنمية" مصدر سابق، ص ٦١.

<sup>٣٨٤</sup> - الكنان، د. كامل كاظم بشير، "استقلالية الجامعات...دراسة في اللامركزية الإدارية للجامعات العراقية"، منظمة مؤتمر النخب والكفاءات العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤٧.

ان الجامعة ومراكز البحث العلمي هي الخلية النابضة للمجتمع الذي تتواجد فيه، ترفد المجتمع بكوادر مؤهلة تقنياً وعلمياً وثقافياً لإحداث التغير والتطور المطلوب في هياكله نحو الابداع والابتكار والتجديد: المخطط رقم (٦). إذ يجب أن لا تكون الجامعة جزيرة متطورة في محيط متخلف ضمن مجتمعاتها المحلية. هذا التغير لا يحدث إلا عندما تتعامل الجامعة مع خصوصياتها المحلية كعناصر إنتاج قادرة على رفد العملية الإنتاجية والخدمية بمؤهلات استمراريته وتطويرها، فهي تملك الأداة: الكادر التدريسي والباحث العلمي ومخرجات العملية التعليمية، كقوى عاملة مؤهلة تقنياً وثقافياً على امتلاك المعرفة في التعامل مع إعداد البحوث والدراسات للمشاكل التي تعاني منها التنمية الاقتصادية المحلية أو في فتح آفاق جديدة للتطوير.

### ثانياً؛ ربط الجامعة ومؤسسات البحث العلمي بالمجتمع

من الضروري ان تتفاعل الجامعة مع مؤسسات الدولة المختلفة والقطاع الخاص في مد الجسور العلمية في التصدي الى المعوقات والمشاكل التي تعترض عمل هذه المؤسسات للارتقاء بإدائها الوظيفي من خلال البحوث والدراسات العلمية الميدانية، وتقليص مديات الترف الفكري-الأكاديمي، نحو منهج علمي تطبيقي لمشاكل المجتمع وتسخير امكانياتها العلمية من قدرات بشرية و مختبرات ومكاتب استشارية ودراسات عليا الى بحوث ميدانية منتجة في تفاعل متبادل بين المجتمع و بيوت المعرفة العلمية من جامعات ومراكز بحثية. وبهذا الصدد فهي دعوة لإعادة احياء "هيئة البحث العلمي"، والتي تم الغاءها بقرارات فوقية في مرحلة الثمانينات لصالح "هيئة التصنيع العسكري" (الملغاة)، وفي إعادة هيكلة هذا القطاع في وزارته الثلاث: التربية، والتعليم العالي والبحث العلمي و وزارة العلوم والتكنولوجيا وبما يضمن حالة التفاعل المتبادل بينها اختصاراً للزمن، والكلفة والاستخدام الافضل للقدرات البشرية المتاحة فيها.

ومن هنا تبرز أهمية مواكبة الجامعة لخصوصية مجتمعاتها في مشاكله الاقتصادية والاجتماعية سواء في مناهجها العلمية التخصصية أو في توجهات البحوث لإنشاء مراكز بحوث جديدة وتطوير القائم منها، وإيجاد مختبرات علمية وتجهيزها بما تحتاج

إليه من أجهزة ومعدات حديثة، وبما يدعم تنمية الموارد البشرية فيها، في نشر الوعي وتنمية العقل والإبداع. وبذلك تحقق الجامعة هذا الاتساق بين العلم والمعرفة وإنتاج البحوث وتدعيم الابتكار المحلي في الصناعة والزراعة والسياحة ومختلف الفعاليات والنشاطات الاجتماعية وفق خصوصيات هذه المجتمعات، ويمكن أن يتجلى ذلك في جانبين رئيسيين:

**الجانب الأول:** خلق حالة من المؤامة بين الجامعة ومجتمعها المحلي بما يجعلها أكثر قدرة وفعالية في التعامل مع مشاريع التنمية في مناطقها، وبالتالي تحقيق هدفين في آن واحد:

أ. المساهمة في نقل المعرفة إلى الواقع التطبيقي وفسح المجال أمام الكادر الوطني كعضو إنتاجي مهم في عملية التنمية؛

ب. الحصول على مصدر مالي يساهم في تطوير أداء عمل الجامعة من خلال المردود المادي المترتب على هذه المساهمة.

**الجانب الثاني:** تشجيع الاستثمار الخاص وبالذات الوطني، كمرحلة أولى، على فتح الجامعات والتوسع في التعليم الأهلي والخاص في العلوم الحديثة؛ حافات العلوم، على وفق أسس وضوابط سياسة التعليم العالي في العراق وبذلك نحقق اقتصادياً استثماراً<sup>(٣٨٥)</sup> في:

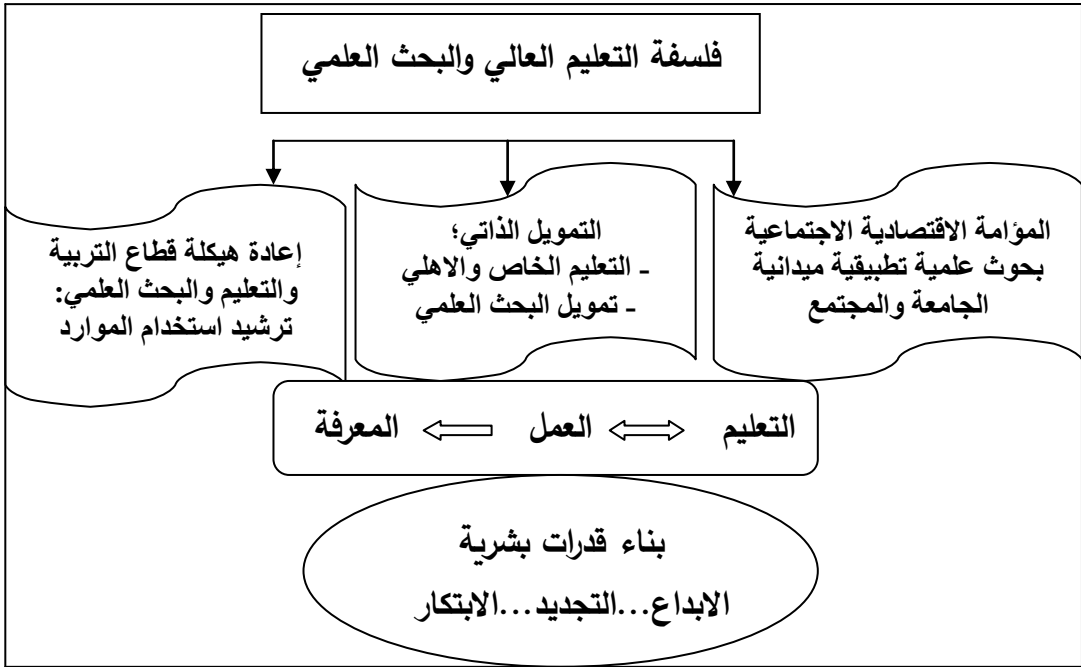
أ. الموارد المالية المتاحة في العراق وإدخالها في مجال التعليم كعملية استثمارية.

ب. الموارد البشرية غير الراغبة في العمل ضمن القطاع الحكومي.

على أن تتم إدارة هذه المؤسسات (التعليم الأهلي والخاص) من قبل مجالس خاصة يكون للمجتمعات المحلية دور أساسي فيها من؛ منظمات المجتمع المدني، سوق العمل (مستثمرين) الاتحادات والمنظمات الجماهيرية، بعيداً عن بيروقراطية الحكومة (الوزارة).

<sup>٣٨٥</sup> - في الولايات المتحدة الأمريكية هناك (3000) مؤسسة تعليم عالي؛ (60%) منها خاصة، علماً أن هذه المؤسسات جميعاً تنتمي عضواً إلى المجتمع المحلي الذي أنشئت فيه وتعمل على تطويره؛ أنظر؛ البيروماني، تركي، "تصورات لمعالجة هجرة الكفاءات العلمية"، جريدة الصباح اليومية، بغداد ع ١١٨٥، ١٦ آب، ٢٠٠٧..

## مخطط رقم (٦)



كل هذا يتطلب التحرك لتفعيل دور مؤسسات العلم والتكنولوجيا لتأدية وظيفتها في المجالات الأربعة للتعامل مع المعرفة من خلال:

- أ. توليد المعرفة: وذلك في مؤسسات البحث والتطوير وفي الجامعات، وهذا يتطلب من الحكومة رفع معدلات تمويلها ودعمها لهذه المؤسسات، مع منحها الاستقلالية الإدارية والعلمية لممارسة دورها العلمي-الثقافي<sup>(٣٨٦)</sup>؛
- ب. نقل المعرفة: وذلك من قبل الشركات، ومؤسسات التوثيق العلمي وشبكات نقل المعلومات ومؤسسات الترجمة، وأولى متطلبات ذلك ان تستند استراتيجية التربية والتعليم في العراق على ربط الجامعات ومراكز البحث العلمي في سوق العمل<sup>(٣٨٧)</sup>، وكذلك عن طريق البعثات للاختصاصات المختلفة بقصد نقل المعرفة

<sup>٣٨٦</sup> - الكنانى، د. كامل، "استقلالية الجامعات...."، مصدر سابق، ص ١٩-٣٠.

<sup>٣٨٧</sup> - الكنانى، كامل، "التربية والتعليم آليات عمل في مسيرة الإصلاح الإقتصادي"، مصدر سابق.

وتوطينها، يضاف إلى ذلك الاستفادة القصوى من جهود التعاون الإقليمي والدولي بهذا الصدد؛

ت. **نشر المعرفة:** في دعم دور التوثيق والإعلام العلمي و برامج التوعية العلمية المختلفة، وكذلك توفير مراكز تقديم المعلومات العلمية والتقنية والتجارية، وتوسيع استثمار شبكات الحواسيب ومنها الانترنت وتشجيع إنتقال العاملين من الجامعات ومراكز البحوث إلى حقل العمل وبالعكس؛

ث. **استثمار المعرفة:** وهي من أهم الوظائف التي يجب الاعتناء بها وذلك بتوفير المؤسسات الوسيطة بين جهات توليد المعرفة وفعاليات الإنتاج والخدمات، مثلاً أستحداث مؤسسات في توظيف البحوث العلمية و دعم براءات الاختراع وحماية الملكية الفكرية وغيرها من الإجراءات.

من جهة أخرى فإن الحصول على المعرفة أصبح أسهل وأقل تكلفة من السابق بوجود شبكات المعرفة من جامعات ومراكز بحث علمي ورصيد جيد من موروث مكتبي ووثائق يسخر بها العراق وقدرات صناعية وفنية في ظل سياسة الانفتاح الحالية نحو التقانة العالمية والتفاعل الايجابي معها وبما يتوافق وتسخيرها على وفق الامكانيات المتاحة، للاستفادة من هذه التوجهات والمشاركة في اقتصاد المعرفة وأخذ حصته منه، وتجنب مخاطر عدم مواءمته مع التحديات التي سيأتي بها هذا الاقتصاد، قدر الامكان، افضل من الركون منعزلاً خارج سياق التطور العلمي-التقني في زماننا الذي يشهد تطوراً سريعاً في المعرفة مما يستدعي زيادة الطلب على اليد العاملة الفنية. وأخيراً، فإن هيكلية الشركات والمصانع تتغير نحو الأتمتة والمعلوماتية، كما أن تغير الآلات المستعملة لديها وتطورها السريع لتأمين إمكانيات المنافسة يستدع يد عاملة قادرة على التعلم باستمرار وفي مستوى هذا التطور.

### المبحث الثالث

## المنهجية المقترحة في البناء التنموي للعراق

مازالت الأفاق المستقبلية للاقتصاد في العراق غير واضحة المعالم برغم مرور أكثر من تسعة سنوات على التغيير الذي حدث في نيسان 2003، والذي شمل كل المجالات الحيوية في بناء الدولة العراقية. ولعل عدم الوضوح هذا يشكل، الآن، العائق الأكثر خطورة في طريق تطور ينتظر العراق كبدا يمتلك من الموارد البشرية والاقتصادية ما يمكنه من اللحاق بالدول المتقدمة خلال زمن وجيز.

### 1- المستلزمات او الركائز الواجب اعتمادها في البناء التنموي

ان استراتيجية التنمية في العراق يفترض ان تستند على إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني حسب آليات السوق وبما يسمح للقطاع الخاص التعايش مع القطاع العام كمرحلة اولى ثم قيادة عملية التنمية في المراحل اللاحقة، بعد ان يثبت كفاءته وقدرته على النهوض بعملية التنمية. ولقد اثبت السياق التاريخي للاقتصاد العراقي انه لا يعاني من مشكلة توفير الاموال اللازمة للتنمية، بفعل صادرات النفط الخام، وانما تكمن المشكلة في سوء إدارة هذه الاموال ومن ضمنها الموازنة المالية للدولة أعداداً وتوقيتاً. وهناك تحديات لاحقة لابد من مواجهتها لكي يؤدي النموذج التنموي ثماره، فهناك قدر من الإستقرار السياسي نحن بحاجة ماسة له وينبغي التغلب على البيروقراطية الحكومية ولاسيما في مستوى إتخاذ القرار، كما انه من الأهمية بمكان محاصرة الفساد وتقليص تأثيره لكي تمضي مسيرة بناء الإقتصاد في طريقها الصحيح وبالسريعة المطلوبة، ان التعامل الحكومي الجديد مع هذا النموذج والتغلب على هذه التحديات هو الذي سيوفر النجاح لمسيرة البناء. نحن بحاجة الى جهد وطني لإعداد برنامج تنموي شامل ينقل العراق إلى مرحلة تنموية متقدمة ويضع اللبنة الأساسية لتنمية بشرية

قائمة على أسس تجمع بين العدالة والكفاءة والاستدامة. هذه التنمية تركز على ثلاث عناصر رئيسية هي<sup>(٣٨٨)</sup>:

أ. **تنمية الإنسان**: أي تعزيز القدرات الإنسانية لكي يتمكن الناس من المشاركة الكاملة في مختلف نواحي الحياة؛

ب. **التنمية من أجل الإنسان**: أي توفير الفرص لكل الناس للحصول على حصة عادلة من المنافع الناتجة عن النمو الاقتصادي؛

ت. **التنمية بالإنسان**: بمعنى توفير الفرصة لجميع أعضاء المجتمع للمشاركة في تنمية مجتمعهم.

هذه العناصر تشكل الركائز الأساسية في التوجهات الحديثة للتنمية القائمة على توفير مستلزمات الحياة الحرة الكريمة للإنسان في العيش من خدمات الصحة والتعليم والمأوى الملائم بما في ذلك خدمات الماء والكهرباء وطرق ووسائل النقل والاتصالات الحديثة المعاصرة ونشر الثقافة الانسانية في التعامل مع الآخر، انها التحسن في نوعية الحياة (The quality of life) وبما يتوافق ومؤشرات التنمية البشرية للأمم المتحدة، في تعزيز التنمية الاجتماعية الرافد الرئيسي للتنمية الاقتصادية الراسخة للمجتمع<sup>(٣٨٩)</sup>. ان مسار العمل في ذلك يتطلب نظاماً إدارياً من اللامركزية والحكم المحلي يؤمن ويعمل على توزيع القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع وحقيقي في المجتمع، وذلك بالمشاركة الجماهيرية الفاعلة، ومن خلال خطط وبرامج تنموية هدفها رفع كفاءة الأداء لكافة القطاعات التنموية واشراكها الكامل في التنمية الوطنية الشاملة.

## ١-١ تحسين منظومة إدارة الدولة العراقية واعتماد الإدارة بالمشاركة

ان الاخفاق في التنمية في العراق، لا يكمن في مدى وفرة عناصر الانتاج من عدمه، إذ يمتلك العراق موارد بشرية مؤهلة علاوة على الموارد المالية المتأتية من

<sup>٣٨٨</sup> - الكنانى، د. كامل و آمنة حسين، "اللامركزية وإدارة المجتمعات..."، مصدر سابق، ص ١٠٩.

<sup>٣٨٩</sup> - القريشي، محمد صالح، "علم اقتصاد التنمية"، مصدر سابق، ص ٣٦، ص ٣١-٥٦.

صادراته النفطية<sup>(\*)</sup>، وهو يُعد من الدول الغنية بعنصري الانتاج: العمل وراس المال، ولكن المشكلة الاساسية هي في سؤ إدارة الموارد، اي في العنصر الانتاجي "التنظيم الإداري": المنظمين، ليس على مستوى القطاع الخاص فحسب، وإنما أيضاً على مستوى إدارة موارد البلد الاقتصادية وما يعانيه من تعشي لظاهرة الفساد الإداري والمالي في مفاصل الدولة العراقية، وخاصة بعد عام ٢٠٠٣، كما سبق طرحه في هذا الكتاب<sup>(\*)</sup>.

ونعتقد ان من المقومات الأساسية لأنجاح تجربتنا العراقية الجديدة هي ضرورة اعتمادها على منظومة إدارية متقنة وواضحة ومنضبطة، تحكم كافة اوجه الحياة سواء في خطوطها الثابتة كمبادئ وقيم عامة او في خطوطها المتحركة كقوانين وتشريعات متحولة. هذه المنظومة تستند على "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والادارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للجماعات تحقيق مصالحها"<sup>(٣٩٠)</sup>. ويقوم هذا المفهوم على ثلاث دعائم أساسية:

- **الدعامة الاقتصادية:** وتشمل عملية صنع القرار المؤثرة في أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقاتها بالاقتصادات الاخرى؛
- **الدعامة السياسية:** تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة السياسات؛
- **الدعامة الإدارية:** تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

وقد ارتبط شمولية مفهوم الإدارة بالمتغيرات على مستوى دور الدولة ووظيفتها ومكوناتها الرئيسية. ومن المتغيرات الحديثة تقلص دور الحكومة في الإدارة لحساب الاعتراف بالسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وفعالياته، فلم تعد الحكومة

---

\* - في تصريح رسمي من البنك المركزي العراقي، ان الاحتياطي النقدي من العملة الصعبة بلغ (٦٧) مليار دولار في آب/٢٠١٢.

\* - راجع الفصل الثاني/ المبحث الثاني- الفقرة (2-1)، من هذا الكتاب.

<sup>٣٩٠</sup> - العادلي، حسين درويش، "ادارة المجتمع والدولة"، مجلة الغد، ٢٠٠٥، ص ١-٤، Iraq of tomorrow yahoo



بوصفها بنية وظيفية قادرة على إدارة دفعة العمليات التنموية والتطويرية في مناحيها كافة، مما أدى الى ضرورة اعتمادها مبدأ المشاركة مع فعاليات المجتمع المدني والسلطات المحلية للنهوض بالواقع الاقتصادي الاجتماعي. هذه المنظومة يجب ان تركز في اداء مهامها الوظيفية على "الإدارة الرشيدة" المستندة على المشاركة المجتمعية سواء على مستوى السلطات المحلية او مؤسسات المجتمع المدني، وفق آليات من التفاعل تحددها طبيعة المرحلة التي يمر بها المجتمع. وقد جاء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ليحدد طبيعة ونوعية هذه المشاركة الفاعلة والمؤثرة في مسارات التنمية للاقتصاد الوطني كحصيلة تنمية للاقتصادات المحلية، من خلال اعتماد اللامركزية الإدارية.

لقد فرضت المتغيرات العلمية والاقتصادية والحضارية المعاصرة، انماطاً جديدة من اشكال الإدارة في ظل مفاهيم العولمة وتطبيقاتها وثورة الاتصالات والتكتلات الاقتصادية العملاقة وتنامي دور وثقل الشركات العالمية متعددة الجنسيات، وبما "يتطلب تحديث الهيكل الوظيفي لمؤسسات الدولة، وتنظيم علاقاتهما، وبناء ملاك يضمن مشاركة جميع السكان، قائم على أساس الكفاءة والمهنية"<sup>(٣٩١)</sup>. وفي الحقيقة، لم يعد بوسع الحكومة على وفق اتساق الإدارة التقليدية من القدرة على الوقوف امام هذه الضغوطات مما استوجب رسم سياسة عامة جديدة تبعاً للمتغيرات ومن خلال سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وذلك لقيادة المجتمع بنجاح استناداً الى إدارة رشيدة قائمة على سيادة القانون، المشاركة، والشفافية، الاستجابة، الرأي الجماعي، العدالة والشمولية، الفاعلية والكفاءة، والمساءلة<sup>(٣٩٢)</sup>، وفي إطار سيادة القانون والديمقراطية.

#### ١-١-١ الإدارة وسيادة القانون

اتسم العمل الإداري في العراق، ونتيجة لسيادة المركزية طيلة اكثر من نصف قرن، بظاهرة تعدد القوانين والتشريعات النافذة والمتداخلة في كثير من الاحيان، والتي تتشابه

<sup>٣٩١</sup> - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، ص ٢١٢.

<sup>٣٩٢</sup> - المصدر اعلاه.

فيما بينها العديد من التعليمات المتعلقة بتنفيذها، مما يترتب عليها اجراءات إدارية غاية في التعقيد والأطالة في عمل روتيني-بيروقراطي فيه ضياع الوقت والجهد إضافة الى ما ينجم عن ذلك من كلف اجتماعية واقتصادية (\*). ولا يمكن ان نؤشر اي حالة نهوض تنموي في العراق، إذا لم تتخذ كافة الاجراءات الكفيلة بإعادة النظر بكافة القوانين والتشريعات والتعليمات المرتبطة بها ذات العلاقة بالنظام المركزي-الشمولي الذي كان سائداً قبل عام 2003.

ان من الضروري إعادة بناء الدولة على ضوء اللامركزية الإدارية في مغادرة آليات العمل القائمة على مركزية الدولة في العاصمة بغداد، وهذا لا يتحقق إلا إذا بذل مجلس النواب العراقي جهود استثنائية في إعادة النظر في القوانين والتشريعات التي لم تعد ملائمة للتوجهات الجديدة والمتداولة حالياً للاقتصاد العراقي و القائمة على اقتصاد السوق، المشاركة الجماهيرية، واللامركزية وربما الفيدرالية في المراحل اللاحقة ضمن المنظور المستقبلي للعراق.

ان اللامركزية الإدارية هي اسلوب في الإدارة، وليست صورة من صور الحكم، ولها شرطان: الاول ان تكون هيئة منتخبة مباشرة من الشعب، وثانياً انها تتمتع بالشخصية المعنوية وهي شرط اساسي لوجود لها بدونه، وهذا لا يتحقق إلا من خلال سن القوانين الجديدة او تعديل القائم منها، بما يتلائم مع التوجهات الجديدة للنظام في العراق على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بموجب دستور 2005 المادة (122)/ ثانياً. وفي تصريح لوزير العمل والشؤون الاجتماعية يوم ١٠/٥/٢٠١٢ ان هناك (١٢) قانون تم اجراء ما يلزم في اصدارها لتواكب المتغيرات الجديدة في العراق ما بعد ٢٠٠٣، قسم منها معروض امام مجلس النواب والآخر يُدرس من قبل مجلس شورى الدولة في حين ان البعض الآخر لدى الامانة العامة لمجلس الوزراء.

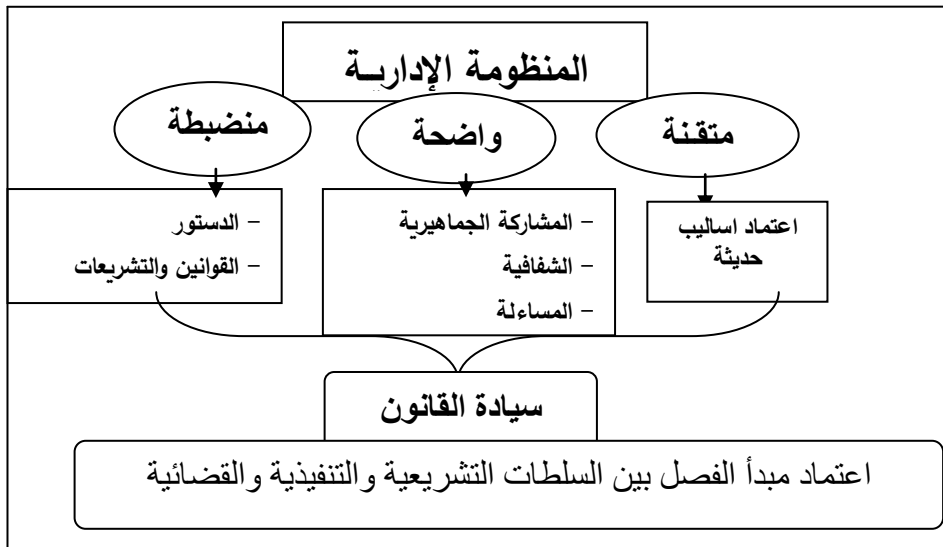
ان اهمية السند القانوني في إعادة تأهيل منظومة الإدارة في العراق ينبع من ضرورة ما جاء في الدستور العراقي من كون النظام الجديد في العراق قائم على العدالة

\*- انظر الفصل الثاني-المبحث الثاني/الفقرة ٣-١ من هذا الكتاب.

والمساواة انطلاقاً من الديمقراطية كمنهج عمل واحترام الرأي والرأي الآخر (المادة ١٥). وهذا يعني ان السلطة العليا يجب ان تكون للقانون، وسيادته تعني هيمنته ونفوذه والزاميته للدولة والحكومة والمجتمع. ومن الضروري ان يشرع على اساس حقوق الانسان الفردية والجماعية.

ولتأسيس نظام إدارة سليم للدولة يجب ايجاد المؤسسات الدستورية الثابتة والحاكمة استناداً الى الدستور، والذي تتحدد من خلاله المبادئ القانونية العليا، وتحديد الأطر المؤسساتية المنتجة للقوانين والتشريعات والاجراءات وسبل تغييرها في حالات التعديل او الالغاء او التجميد. وان من اساسيات سيادة القانون اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالسلطات القضائية المستقلة والفاعلة هي المعنية بالدرجة الاساس، حيث ان سيادة القانون يضمن للدولة التوازن والاداء المنضبط ويعزز المساءلة والمشاركة والشفافية بوصفها مقومات اساسية للامركزية الإدارية<sup>(٣٩٣)</sup>، كما هو موضح في المخطط التوضيحي الآتي:

#### المخطط (٧)



<sup>٣٩٣</sup> - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، ص ٢١٢.

## ١-٢ اشاعة روح الإدارة بالمشاركة: اللامركزية الإدارية

لم تقتصر سياقات العمل الإداري في العراق على مركزية البناء العمودي في العلاقة بين الأدنى والأعلى في سلم الهيكل الإداري، وإنما شمل أيضاً إبعاده الأفقية: على امتداد أرض العراق، أي هناك نوع من التناظر في هذه السياقات قطاعياً ومكانياً، فإذا كانت الوزارات التنفيذية في بغداد هي المهيمنة على أعداد خطط التنمية قطاعياً: صناعة، زراعة، خدمات، نقل... الخ، فهي أيضاً المقرر مكانياً على مستوى المحافظات، فكل شيء يبدأ وينتهي في بغداد، كتجسيد لمركزية الجهاز الإداري في الدولة. وبالرغم من بروز العديد من المحاولات لتخفيف هذه المركزية باتجاه الأطراف: المحافظات، إلا أنها لم تكن سوى قوانين وتشريعات افتقرت إلى المضمون التطبيقي لها بفعل طبيعة النظام السياسي القائم على المركزية اصلاً<sup>(٣٩٤)</sup>.

- وجاء التغيير الشامل مع أطلالة يوم ٩ نيسان/2003، لرسم فيه ملامح مرحلة جديدة من العمل الإداري في العراق قائم على اللامركزية الإدارية، انطلاقاً من<sup>(٣٩٥)</sup>:
- تبني سياسة تفعيل الاستثمار الخاص أدى إلى تغير في دور الوحدات المحلية، إذ أصبحت مسؤولة عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين، وصناعة القرار بهذا الاتجاه.
  - فشل النظام المركزي في إدارة التنمية، وعجزه على تقديم الخدمات وتلبية حاجة البلد منها، كان لا بد من اعطاء هذه المسؤولية إلى السلطات المحلية، بعد أن اضاع العراق الكثير من الوقت والجهد وتبذير الموارد:
  - التوجه إلى الديمقراطية التي تقوم على أساس المشاركة في صنع قرارات التنمية وفي التنفيذ والرقابة على تقييم الأداء، وبما يؤدي إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار وتقليص المستويات الرأسية.

<sup>٣٩٤</sup> - للاطلاع على هذا الجانب انظر: الكناني، كامل والزيدي، صبيح، "السلطات المحلية والتنمية..."، مصدر سابق، ص ٢٢٥-٢٣١.

<sup>٣٩٥</sup> - الكناني، كامل و آمنة حسين، "اللامركزية وإدارة المجتمعات"، مصدر سابق، ص ٤١-٤٦.

ان الهيكلية الإدارية في العراق تجسدت، بعد عام 2003، في نظام إداري مزدوج بين نظام أتحادي فيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية في ظل حكومة اتحادية في رئاسات ثلاث: رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ورئاسة مجلس النواب. هذه المنظومة الإدارية تتفاعل في صياغة آليات عمل إداري جديد في العراق يحكمه دستور 2005، كمرجعية دستورية لـ "نظام حكم محلي" في اقليم كردستان (محافظات دهوك واربيل والسليمانية) في سلطاتها الثلاث: القضائية (الهيئة العليا للقضاء في الاقليم) والتشريعية (مجلس النواب في الاقليم) والتنفيذية (الحكومة المحلية: وزارات تنفيذية). ونظام اللامركزية الإدارية في المحافظات الخمسة عشر المتبقية، غير المنتظمة في اقليم، اعتماداً على "الإدارة المحلية" في ممارسة مهامها الوظيفية: التشريعية، من قبل مجالس المحافظات، والتنفيذية من قبل الدوائر الرسمية للمحافظة<sup>(٣٩٦)</sup>.

هذا التكوين في الهيكلية انما يعود في حقيقته الى خلفية تاريخية في تكوين اقليم كردستان منذ التسعينات من القرن الماضي بفعل عوامل وخصائص ديموغرافية وجيوستراتيجية خاصة في المحافظات الثلاث المكونة للاقليم، وقد ترك الدستور للمحافظات المتبقية الحرية في تكوين الاقاليم او اعتماد النظام اللامركزي في الإدارة ضمن الدولة العراقية. هذا الاختيار يعتمد فيه على رغبة المواطن من خلال ممارسته حقوقه السياسية : الانتخاب والاستفتاء<sup>(٣٩٧)</sup>، والتي جاء القانون رقم (21) لسنة 2008، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، والتعديلات اللاحقة له، ليشكل السند القانوني المستند على الدستور في توضيح عمل السلطات المحلية في هذه المحافظات، بعد ان شهد اقليم كردستان نوع من الوضوح النسبي في ممارسة مهامه الوظيفية وعلاقته مع الحكومة الاتحادية.

هذا التوجه الجديد بعد عام 2003، في ممارسة "السلطات المحلية" لدورها التنموي في استخدام الموارد المحلية المتاحة وفق مبادئ "الإدارة المحلية" تأتي مكملة لما سبق كضرورة لتسريع الإصلاح الاقتصادي المستقبلي في مشاركة المجتمع المدني وسيادة

<sup>٣٩٦</sup> - للتوسع في هذه المفاهيم، انظر؛ المصدر اعلاه، ص ١٦ وما بعدها.

<sup>٣٩٧</sup> - دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، المادة (١١٩).

القانون والشفافية والمساءلة، وقد تجلّى في الهيئات المؤسسية الجديدة: المجالس المحلية: مجالس المحافظات، مجالس الاقضية ومجالس الناحية لممارسة مهامها في مشاركة جماهيرية فاعلة ومؤثرة. وأولى متطلبات ذلك أن يتم منح المحافظات المتبقية (خمس عشرة محافظة) الصلاحيات التي تؤهلها للنهوض بالدور التنموي المناط بها على وفق الهيكلية الإدارية الجديدة بموجب دستور 2005، تسهم في<sup>(٣٩٨)</sup>:

أ. **تفعيل دور المشاركة الجماهيرية:** تتبلور آليات العمل الإداري هنا، من خلال المشاركة المجتمعية في إدارة شؤون المحليات، وفي اشراك العاملين في المؤسسات المختلفة مع مدراءهم ومجالس الإدارة في التباحث حول افضل السبل وانضجها في الارتقاء بعمل المؤسسة نحو الافضل. وكذلك عن طريق المنافسة بين السلطات المحلية للنهوض بالمجتمعات، بالإضافة الى ابراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها وتدريبها على تحمل المسؤوليات بعد نجاحهم في الانتخابات وتبؤ المواقع القيادية. هذه المشاركة مستندة على توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية. وهذا يعني، تقاسم المسؤوليات والصلاحيات اللازمة للقيام بها بين مستويات الحكومة المختلفة وفق أسس منطقية في إطار الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتلك المسؤوليات وقدرة كل مستوى على القيام بها.

ب. **تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في إدارة الموارد المتاحة:** ان الحكومة هي احدى مكونات الدولة، وعليه فهي ليست القوة الوحيدة الصانعة لوجود الدولة وفعاليتها، إذ ان المجتمع المدني في ظل الدولة الحديثة هو احد مكونات القوة الرئيسية والحاسمة في التنظيم السياسي والاجتماعي والاقتصادي المنتج للدولة<sup>(٣٩٩)</sup>، الذي يعتمد الى حد بعيد على تعاون قوى اقتصادية واجتماعية وسياسية

<sup>٣٩٨</sup> - الكنانى، د. كامل وأمنة حسين صبري، "اللامركزية وإدارة المجتمعات...؛ مصدر سابق، ص ٢٦-٢٩، ص ٣٢-٣٣.

<sup>٣٩٩</sup> - هويدا عدلي، "دور منظمات المجتمع المدني في صنع سياسة لرفاهية الاجتماعية في الوطن العربي؛ حالة المنظمات غير الحكومية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٤٩٧-٥٢٠.

حقيقية ومشاركتها في بناء المجتمع. فليس من المنطق ان تنفرد الحكومة في تأدية مهام إدارة المجتمع بفعالياته المختلفة، إذ لابد من تعاون ومشاركة قوى اقتصادية واجتماعية وسياسية حقيقية في المجتمع وبما يوفر للدولة ضوابط على سلطة الحكومة ذاتها من جهة وضمان استقامتها من جهة أخرى. إذن هو ممارسة فعلية لمبدء الاستشارية في اشراك المواطنين في توضيح مسارات العمل وتحديد توجهاته الرئيسية في الدولة.

ان المجتمع المدني هو مجتمع رافض لشرعية القوة واحتكار السلطة ومركزية القرار في مختلف شؤون الحياة، وهنا لابد لنظام الدولة الإداري من تقاسم سلطة القرارات وتنفيذها بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، لذلك فالحركية والنمو والتقدم نتائج موضوعية لهكذا مجتمع. ومن هنا يجب ان يضمن إدارة الدولة انتاج الانظمة والمناهج المغذية والمنتجة لتأسيس مجتمع مدني حقيقي وفي طليعتها التأسيس القانوني الإداري للديمقراطية لضمان قيام تجارب مجتمعية مدنية فاعلة. ان قيام مجتمع مدني حقيقي سيوفر للدولة ضوابط على سلطة الحكومة ذاتها، وهو ما يضمن استقامتها من خلال:

- تحسين إدارة الحكم سواء في صياغة السياسات العامة أو في تعزيز المشاركة والمساءلة والشفافية.
- حماية الحقوق الانسانية وتأكيد الواجبات الوطنية.
- التوفيق بين المصالح المتنوعة والمتضاربة.
- تحسين وايصال الخدمات الاجتماعية.
- تفعيل اوجه التنمية الشاملة.

ت. تعزيز التوجه الديمقراطي في بناء الدولة: ان المجالس المحلية تُعد مدرسة لتعليم الديمقراطية، فاللامركزية جزءاً مهماً من الديمقراطية كونها تمكن الافراد والمؤسسات المحلية من ان يكون لهم صوت مسموع في القرارات التي تهمهم: ولذا فهي وسيلة من وسائل تحقيق الاستقرار السياسي بعيد الأمد، عندما تتاح الفرصة للجميع دون

استثناء او محددات تبعاً للخلفية السياسية او الطائفية او الدينية، حيث يتمتع المواطنون كافة بحرية الترشيح للمناصب الحكومية على جميع المستويات، إذ تقدم السلطات المحلية اكبر عدد من المناصب وربما اكبر فرصة للمواطنين لترك اثر في مجتمعاتهم. كما توفر الإدارة المحلية ايضاً فرصاً متعددة للأحزاب السياسية لخدمة دوائرها الانتخابية، حتى اذا كان بعض هذه الأحزاب لا يتمتع بأغلبية في السلطة التشريعية او التنفيذية، فان من المسموح له ان يشارك مع المستويات الاقليمية والمحلية. ان النظام الديمقراطي يمنح الفرد السلطة عن طريق الآخرين الذين يمنحونه هذه السلطة، ولذلك فهو النظام الذي يستطيع من خلاله المواطنون تحقيق اهدافهم، من خلال المشاركة في عملية صناعة القرارات العامة المتعلقة بهم. الناس عندما يمتلكون القرارات التي تخصهم يكونون أكثر قرباً وحرصاً وتقانياً في القضايا المحلية والحفاظ على الممتلكات وتطوير الموارد وبناء القدرات وتحقيق التنمية المحلية.

ث. تفرغ الحكومة المركزية للمهام الوطنية أن من الخطأ تصور أن النفوذ والقدرة على التحكم يكون من خلال احتكار السلطة والتفرد بها، فهذا تحجير وفهم قاصر للسلطة تكون فيه السيطرة من أجل السيطرة وليس من أجل الدعم والمساندة وتعزيز الثقة في منح الفرصة للمستويات الإدارية الأدنى للتطوير والإبداع، من خلال تفويض بعض الاختصاصات والسلطات الى المحليات، لتقوية البناء السياسي والاقتصادي وترسيخ البناء الاجتماعي للدولة. إن التفرد بالسلطة والسعي باستئثارها والتدخل في الشأن المحلي في كل صغيرة وكبيرة أمر يثقل كاهل الأجهزة المركزية ويقلل من فاعليتها في أدوارها ومسؤولياتها الوطنية وفي الوقت ذاته يعرقل العمل المحلي.

وتُعد الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وذلك عن طريق تقسيم العمل وتوزيع المسؤوليات لتخفيف العبء الإداري والمالي على الحكومة المركزية، وعدالة توزيع الخدمات ومساهمة المواطنين في الاعمال التي يمكن القيام



بها. إذ ان دعم الاجهزة المحلية بالكفاءات الإدارية والفنية، من خلال تفويض بعض الاختصاصات والسلطات من الحكومة المركزية الى المحليات، يؤدي الى تشجيع العمل وتدعيم الوحدة الوطنية والقضاء على اي تسلط للقوى السياسية داخل الدولة. وبالمقابل، فان إعطاء دور اكبر للسلطات المحلية في الإدارة والتخطيط لا يعني ان يكون تفكيرهم مقتصرًا، على المستوى المحلي (الإقليم او المحافظة) وإنما يجب أن تتكامل خططهم واستراتيجياتهم مع المحافظات القريبة ومع عموم البلد<sup>(٤٠٠)</sup>.

### 1-1-3 أنماج العمل المؤسسي في إدارة الدولة

ان هذه المنهجية في العمل الإداري، اللامركزية الإدارية، تتطلب اعتماد سياسة عمل مؤسسي قائم على الثبات والاستقرار النسبي لا تتغير بتغير المسئول، تكون فيه ملامح العمل وفق منظور جماعي مؤسسي، استناداً الى القوانين والتشريعات النافذة، بعيداً عن الاجتهاد و"الشخصنة" في العمل الإداري<sup>(\*)</sup>، وبما يدعم تنمية الموارد البشرية فيها، في تطوير المعرفة وإنتاج البحوث وتدعيم الابتكار المحلي في الصناعة والزراعة والسياحة ومختلف الفعاليات والنشاطات الاجتماعية وفق خصوصيات المجتمعات المحلية.

هذا التكوين في الهيكلية انما يعود في حقيقته الى الحرية في إدارة شؤون المجتمعات المحلية الإدارية والعلمية والمالية، في التحول من الإدارات المركزية في الوزارة إلى المستويات الأدنى: المحافظات، الاقضية والنواحي، على أن لا تتحول مركزية الوزارة إلى مركزية في تعامل السلطات المحلية مع مكوناتها وقاعدتها الجماهيرية. لان المهم هو في المشاركة المجتمعية من خلال نخب المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني في إدارة المنظومة المحلية، إدارة لا مركزية تستند على سياسة مستقرة واضحة في إدارة الموارد المتاحة، وبما يضمن كفاءة الاداء التنموي، ومن هنا يتجلى الإبداع والتميز بين الافراد ومن ثم السلطات المحلية في التطوير نحو الأفضل.

<sup>٤٠٠</sup> - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤ ص ٢١٢.

<sup>\*</sup> - راجع الفصل الثاني/ المبحث الثاني- الفقرة (٣-١-٢) من هذا الكتاب.

وبالتأكيد فان هذا التطبيق يعتمد على الآليات المقترحة للنظام الإداري في العراق بموجب الدستور. إذ أن اعتماد النظام الاتحادي الفدرالي، القائم على تشكيلة الأقاليم والمحافظات اللامركزية، سيثير تساؤلات مهمة في هذا الجانب، ربما من أهمها، هل سيتم استحداث وزارات اتحادية؟ وان تترك آليات العمل في القطاعات الخدمية الى السلطات المحلية كلياً؟ وإذا كان ذلك بالإيجاب ما هي هذه الوزارات؟ وهل يتماشى ذلك مع ما جاء في الدستور عند تحديده لأختصاص السلطات الاتحادية والمحلية؟ وفي الحقيقة، ان التمعن في ما جاء في المادة (110) من الدستور حول اختصاصات السلطات الاتحادية، يعكس رجحان فكرة ان الحكومة الاتحادية يفترض ان تقتصر على الوزارات الآتية: الدفاع، الداخلية، المالية، الخارجية، النفط، التخطيط ووزارة للموارد المائية وربما وزارة للعدل. في حين يمكن تشكيل هيئات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم للاختصاصات الأخرى، وخاصة المشتركة بينهما. وإذا صح مثل هذا التوجه، فان ذلك يعني، ان العراق استطاع ان يخطو خطوات كبيرة باتجاه اللامركزية الإدارية في منح السلطات المحلية الدور التنموي المطلوب للنهوض الفعال والمباشر بكوادرها المحلية على ارساء قواعد إدارية في التعامل مع امكاناتها المتاحة وخاصة في المشاريع التنموية ذات المساس المباشر بحياة سكان هذه المحليات دون تسلط او فرض إرادة مركزية من خارج هذه المحليات.

ومع الاقرار بان التوجه نحو اللامركزية الإدارية ليس بالسهولة المتوقعة من ناحية التطبيق، إذ ليس من المتوقع أن تتخلى النخب الحاكمة في مواقع السلطة المركزية عن مواقعها لصالح السلطات المحلية، مما يتطلب التآني والتبصر في هذا التحول نحو اللامركزية لضمان النجاح. هناك تخوف غير مبرر لدى البعض من أن التحول إلى اللامركزية ومنح الإدارات المحلية صلاحيات إدارية ومالية أكبر قد لا يتناسب مع القدرات والكفاءات المتاحة لهذه السلطات وبالتالي فقدان الفرص التنموية المتاحة وضياح الجهد والزمن وتبذير الموارد. وهذا بطبيعة الحال تصور خاطئ أثر على عملية التطوير السياسي والإداري في العراق، وبطء المسيرة نحو نظم أكثر كفاءة وفاعلية

واستجابة لمتطلبات المواطنين. والدليل على ذلك، ان تجربة السنوات اللاحقة، منذ عام 2005، حيث برز دور السلطات المحلية في العراق، يؤشر تطور نوعي متصاعد في اكتساب الخبرة والتي لا يمكن اقتناءها إلا من خلال الممارسة الميدانية في إدارة المشاريع من قبل كوادر محلية في كثير من المحافظات العراقية. ففي احد بحوث المؤتمر العلمي الذي عقد في جامعة ذي قار من نيسان/ 2012، اشار الباحث الى ظهور تطور نوعي ملموس في تنفيذ العديد من المشاريع الاستثمارية في عدد من المحافظات العراقية، كما هو الحال في محافظة النجف التي حققت أفضل نسبة تنفيذ خلال المدة 2006-2010 بلغت (84%) من التخصيصات الاستثمارية للمحافظة، تليها محافظة ميسان ونسبة (83%) ثم جاءت محافظة كربلاء ونسبة تنفيذ (75%) لتأتي بعدها كل من محافظتي المثنى وذي قار ونسب تنفيذ (61%) لكل منها<sup>(٤١)</sup>. نعتقد ان هذا التحسن في نسب تنفيذ التخصيصات الاستثمارية للمحافظات خلال السنوات أعلاه، إنما يعود في الجزء الأكبر منه الى تراكم الخبرة لدى مجالس المحافظات في تشخيص المشاكل التي تعاني منها محافظاتهم مع أستمارية التحسن في أعداد الخطط المحلية، إضافة الى التدرج في تحسن الاداء الوظيفي للدوائر الحكومية ضمن سياقات العمل اللامركزي، الذي بدء العراق في أنتهاجه منذ عام 2003.

هذه السياقات أظهرت آليات عمل جديدة للتنمية المحلية في التعامل مع السكان من خلال التفعيل التدريجي لمفهوم المشاركة بما في ذلك أنتقاء المشاريع الاستثمارية وبث روح الوعي للتعاون مع السلطات المحلية، عبر منظمات المجتمع المدني ووجهاء المنطقة وممثلي القطاع الخاص وفسح المجال أمامهم للمساهمة الجادة والفعلية في تنمية المحافظة. ان ذلك كله، يعزز الرأي القائل بان الخبرة تتولد من خلال الممارسة الميدانية، هذه الممارسة هي التي سوف تضمن للعراق تأهيل موارده البشرية وتطوير

<sup>(٤١)</sup> - الكناني، د. كامل كاظم بشير، "مجالس المحافظات والتنمية المحلية في العراق"، وقائع المؤتمر العلمي الوطني الاول في جامعة ذي قار، ٢٢-٢٣/٢/٢٠١٢ /الناصرية.

قابلياتها الإدارية في العمل ومجابهة الواقع، وإن ترتب على ذلك فقدان في الجهد والموارد وربما الزمن في مراحل معينة من عملية البناء المؤسسي للهيكل الإداري المحلية، إلا أنها أفضل بكثير من الخيار الآخر القائم على عدم المخاطرة واعتماد آليات العمل الجاهزة من الآخرين، تحت يافطة الاستشاريين مثلاً. إن تطوير كفاءة الاداء الإداري لا تتم إلا من خلال العمل الميداني المباشر والممزوج باكتساب المهارة في الاحتكاك مع الآخرين في ميادين العمل، وهو النهج الذي يفترض أن تستند عليه السلطات المحلية في بناء كوادرها الإدارية، بما في ذلك الدورات التدريبية والاطلاع على تجارب مماثلة.

وفي الحقيقة، لا بد من الإشارة إلى أن موضوع اللامركزية موضوع مهم على كافة المستويات: السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويتطلب رؤيته بصورة شاملة ونظرة ثابتة ومن جميع الزوايا في ظل المتغيرات الداخلية والخارجية. والمطلوب هو القدرة على استيعاب تلك المتغيرات والمستجدات بل تحويلها إلى عوامل إيجابية تدفع نحو مزيد من التنمية والتطوير وذلك من خلال إتاحة الفرصة للإدارات المحلية لتكون أكثر إبداعاً وابتكاراً في تناول القضايا المحلية، وأن تقوم بمسؤوليات وأدوار أكثر نضجاً وواقعية تقود لأداء متميز وتخرج الإدارات المحلية وقياداتها من حال الجمود والرتابة والسلبية.

إن التحدي الكبير للقيادات الإدارية المحلية هو عندما يطلب منها إيجاد حلول إبداعية وتحمل مسؤولية تحقيق المصالح المحلية وارتقاء سلم التنافسية وخلق أوضاع جديدة، لكن هيهات أن يكون ذلك وواقع الحال الإداري إغراق في الروتين البيروقراطي والمعاملات الورقية دون ربط النشاطات بتحقيق نتائج على الأرض. لذلك لا بد من العمل على إزالة آثار الماضي من إدارة مركزية قائمة على التلقين وتنفيذ الاوامر الى إدارة واعية يشارك الجميع في صياغتها واعداد سياقات العمل فيها بموجب القانون في بناء مؤسساتي لإدارة الدولة كتعبير عن حالة من النضج السياسي في إكمال المهام والمسؤوليات للأقرب والأكثر معرفة وتأثراً وقدرة على تناول القضايا المحلية والاهتمام

بشأنه، وهذا يتطلب مجموعة من الإصلاحات السياسية والتشريعية والمؤسسية، تتمثل في إيجاد آليات صارمة محاسبية رقابية تجعل استخدام الموارد استخداماً أفضل، في التركيز على:

- عدم محاباة الأحزاب السياسية واستغلال المناصب من قبل أصحاب القرار الإداري والسياسي.
- إصلاح النظام القانوني وتحسين عمل الهيئة القضائية وجعلها أكثر مصداقية ونزاهة.
- تنشيط العمل بالحكومة الالكترونية، كأولوية في الارتقاء بالعمل الإداري.
- اعتماد الإصلاحات المؤسسية والتي تتمثل في تفعيل دور الهيئات المعنية بمحاربة الفساد الإداري والمالي.
- تفعيل مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام المختلفة كونها السلطة الرابعة، بما يضمن ممارسة الشفافية والمساءلة ومعالجة الفساد واعتماد الإصلاح الاقتصادي.

## 1-2 اعتماد آليات جديدة في اعداد الموازنات المالية للدولة

ان اعداد الموازنة في العراق قد نشأة منذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢١<sup>(\*)</sup>، لكن بأشكال مختلفة منها على شكل جدول تضمن الإيرادات والنفقات وبشكل مبسط ولفترة سنة واحدة، استمرت حتى تأسيس جمهورية العراق عام ١٩٥٨، إذ تحولت الى مناهج استثمارية تواكب عملية التطور تخصص لها الميزانيات الخاصة بها، ومن ثم تحولت الى خطط تنمية خمسية منذ ١٩٧٠ وحتى ٢٠٠٣، تنفذ على شكل خطط سنوية لها تخصيصات مالية، وكانت تسمى الموازنة العامة وكانت سرية لا تعلن للجمهور. اما بعد عام ٢٠٠٣، حيث تحول نظام الحكم المركزي الى نظام ديمقراطي فيدرالي اتحادي، والموازنة العامة للدولة الى موازنة اتحادية وفقاً للدستور العراقي، التي

\* انظر الفصل الثاني/ المبحث الاول الفقرة (٢-٣-٢) من هذا الكتاب.

تضم موازنة الاقاليم والمحافظات، وكانت بشكل موازنات سنوية، وتعلن للجمهور، وتم بعدها اقتراح اعداد خطط متوسطة المدى تكون خطة ارشادية تنفذ بشكل موازنات سنوية وبدأت بالخطة (٢٠١٠-٢٠١٤).

لقد شهد العراق موازنات سنوية ضخمة في تخصيصاتها بعد عام ٢٠٠٣، وبتدرج متصاعد اعتماداً على التحسن النسبي في صادرات النفط: حيث ارتفعت هذه التخصيصات من (40) مليار دولار عام 2005 الى ما يقارب الـ (80) مليار دولار عام 2008 حتى قدرت بنحو (102) مليار دولار في موازنة عام 2012<sup>(\*)</sup>، وهي تخصيصات لم يشهد لها العراق مثيلاً طيلة تاريخه الاقتصادي. ورغم حجم هذه الموازنات إلا انها لم تستطيع بلورة استثمارات مثمرة ذات تأثير مباشر على هيكلية الاقتصاد الوطني، لما تعانيه من صعوبة التخطيط والخبرة الضرورية وسوء توظيف الموارد في المحافظات، وبما يعكس حقيقة ان المشكلة في الاقتصاد العراقي هي ليست في حجم الموازنة بل في توظيفها بشكل صحيح وبما يجعلها عرضة الى نزعة بعثرة المال<sup>(٤٠٢)</sup>، وبالتالي تعرضها لمخالب الفساد الإداري والمالي<sup>(٤٠٣)</sup>.  
ان ما تعانيه الموازنة في العراق يتجلى في محورين رئيسيين<sup>(٤٠٤)</sup>:

**الاول:** قدرة محدودة على التنفيذ الكامل للموازنة المالية خلال فترات الرواج؛

**الثاني:** تعرض موازنته لحالات تذبذب مفاجئ في أسعار النفط.

علاوة على انخفاض التخصيصات الاستثمارية مقارنة بالتشغيلية في جميع هذه الموازنات، وان كان التوجه العام هو في تصاعد الاهمية النسبية للتخصيصات الاستثمارية تدريجياً، إلا انه ما زال دون مستوى الطموح في بلد يسعى الى تنمية اقتصادية واجتماعية، كما ان هذه الاهمية لا تتناسب ايضاً ومقدار التخصيصات

---

\* لمعرفة تفاصيل هذه التخصيصات وواجه الانفاق وكفاءته، انظر، الفصل الثاني/ المبحث الثالث من هذا الكتاب.

<sup>٤٠٢</sup> - الاطرقجي، د. عبد الغفور، " أزمة الاقتصاد العراقي وبدائل التنمية"، بحث في مؤتمر وزارة التخطيط "بدائل التنمية" للمدة ٢٥-٢٦/٢/٢٠٠٩.

<sup>٤٠٣</sup> - المحيط، الاخبار العربية، "اكثر موازنة بتاريخ العراق"، المنشور على: [www.moheet.com](http://www.moheet.com)

<sup>٤٠٤</sup> - كتاب ملخص أوضاع العراق؛ تأليف مجموعة من الشركاء الدوليين في العراق، كانون الاول ٢٠١٠.

الاجمالية في هذه الموازنات، اضافة الى ذلك انه غالباً ما يتم التجاوز على التخصيصات الاستثمارية في الغاء العديد من المشاريع الاستثمارية بحجة معالجة العجز لتمير الموازنة، دون المساس بالموازنة التشغيلية، كما حدث في خفض التخصيصات الاستثمارية بنسبة (15%)، عندما اعترض البنك الدولي على رقم العجز في موازنة 2009.

لقد أثبتت هذه التجربة في أعداد الموازنة طيلة سنوات في العراق عجز الميزانيات السنوية ذات التخصيصات الإستثمارية المنخفضة بالمقارنة مع التخصيصات التشغيلية، على الإرتقاء بالإقتصاد ووضعه على مسار التطور والنماء. ان معظم هذه الميزانيات، ان لم يكن جميعها، تُقرّ في وقت متأخر من السنة ويتم إطلاق الأموال بعد ذلك وينقضي شطر هام من السنة دون أن يستطيع المسؤول سواء أكان وزيراً أم محافظاً إتخاذ أي قرار بخصوص إنجاز المشاريع، ويتكرر ذلك كل عام. وفي معظم الحالات، فان الوزارات والجهات التنفيذية الأخرى لا تنفذ كل مشاريعها ولا تستنفذ كل موازنتها، بسبب الاقرار المتأخر للموازنة من قبل السلطة التشريعية، وبما يترتب على ذلك من إعادة جزء كبير من تخصيصاتها الى الموازنة العامة للدولة، ربما يساعد ذلك الحكومة على معالجة العجز في الموازنة من الناحية النظرية، ولكنه يرسل مؤشرات غاية في الاهمية تتمثل في ضعف الأداء وتواضع نسب التنفيذ في المنهاج الاستثماري وتلكؤ المشاريع الحكومية في التنفيذ كما يجب.

ان ما يجري حالياً من سياقات عمل في أقرار موازنة الدولة يجعلها عرضة للمواقف السياسية للكتل المكونة لمجلس النواب (السلطة التشريعية)، ففي الوقت الذي تصل فيه الموازنة المقترحة من السلطة التنفيذية في وقت متأخر من السنة، غالباً، ما يكون في شهر تشرين الاول، فانها تخضع الى التجاذبات السياسية في مناقشات ومداولات بقدر ما تعكس مصالح سياسية متضاربة، تحتاج الى توافق سياسي لاقرار الموازنة، فانها في نفس الوقت تجسّد في الافتقار الى منهج تنموي واضح للاقتصاد العراقي.

وفي الحقيقة، ان الموازنات الاتحادية العراقية التي تم اعدادها منذ عام ٢٠٠٣، لم تتضمن أي برنامج أو استراتيجية واضحة حيث لا تحتوي اي منها على الأبعاد الإقتصادية والإصلاحية الضرورية، بل كانت موازنات توفيقية مبنية على أساس ابقاء الأمور على حالها واشباع استحقاقات اعتادت الدولة التعامل بها وأعتمدت عل مصدر واحد للايرادات ولم تنتبه الى ترشيد الانفاق ولا لترتيب الاولويات حتى يمكن القول أن الموازنات ليس لها إلا ابعاد سياسية تهدف الى تحقيق الرضى وكسب الود الشعبي والسياسي<sup>(٤٠٥)</sup>. والسبب في ذلك هو غياب المنهج السياسي والاقتصادي الواضح في التنمية، وان غياب مفهوم التنمية نراه شاخصاً في مختلف المشاريع المعتمدة في الخطط المتبعة والتي لم تكن في حقيقتها سوى برامج للاستثمار.

#### ١-٢-١ تحديد الاولويات الوطنية للموازنة

ان من المفترض ان يتم اعداد الموازنة العامة ومناقشتها واقرارها على وفق اولويات وطنية ذات طابع ملزم للسلطتين التنفيذية والتشريعية، والمشكلة في العراق هي ان الاولويات الوطنية غير متفق عليها بعد من قبل الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب، ولا ينظر اليها بمنظور ملزم وطنياً على المدى البعيد. ولهذا يتمحور جدل النواب حول تخصيصات ومفردات وحصص الموازنة وما يمكن ان يترتب على آليات توزيعها من مكاسب سياسية واقتصادية للفرقاء في العملية السياسية في الاجل القصير. ان الموازنة العامة الاتحادية في منظور اغلب النواب مجرد برنامج مالي سنوي لاصلة له بالعملية التنموية الاوسع نطاقاً والاكثر تأثيراً من حيث الوظيفة وطبيعة الدور.

وفي ظل التغيرات الاقتصادية في العراق، بعد عام ٢٠٠٣، والانفتاح على العالم الخارجي والتطور التكنولوجي للعلوم المختلفة وتعدد المجالات التي تستوجب ان تتدخل بها الدولة لضرورة ديمومة الحياة والذي يتطلب استخدام الموارد المتاحة في مجالات إعادة الاعمار وبما يخدم المجتمع ويحقق رفاهيته، لابد ان توجه تلك الموارد في المكان الصحيح للغرض الاكثر اهمية والذي يفترض ان يكون باقل كلفة للحصول على اكبر

<sup>٤٠٥</sup> - قانون الموازنة الاتحادية للعراق لعام ٢٠٠٦.



منفعة اسوة بالبلدان التي تعاني من ندرة الموارد وعليها التزامات كبيرة والتي تعتبر الاقل تطوراً والاكثر حاجة للاموال، ويتم كل هذا من خلال الموازنة الاتحادية للدولة. لذا فان الموازنة تتطلب ما يلي:

- تخطيط سياسة منسقة لإعداد الموازنة في مفرداتها وتوقيتها، وبما يضمن الوقت الكافي لاستحصال موافقة السلطة التشريعية في وقت لا يتجاوز تشرين الاول من كل عام.
- وضع آليات عمل واضحة في تنفيذ الخطة ورقابتها، وبما يضمن توفر المرونة والقدرة على التعامل مع المستجدات والظروف الطارئة التي يمكن ان يتعرض لها تصدير النفط العراقي بسبب التوتر في منطقة الخليج خاصة والشرق الاوسط عامة.
- اتخاذ القرارات المصححة لاي انحرافات (تقييم وتقويم) وعلاج مسبباتها وبذلك تعمل الوحدة الاقتصادية وهي في آمان من التقلبات الاقتصادية بالاستعداد المسبق لمواجهة المعوقات المنتظرة والاحطار المتوقعة.

#### ٢-٢-١ تنوع مصادر تمويل الموازنة

ان من أهم العوامل التي تساعد في تقرير السياسة المالية للموازنة واستقرارها هو تنمية وتطوير الموارد القائمة واستحداث موارد جديدة، ويتم هذا بالتزامن مع تطور القطاع الخاص، مع اسناد ودعم قطاع النفط بما يوفره من العائدات. والعراق من الاقتصادات المؤهلة لهذا التنوع في موارد تمويل الموازنة، لما يمتلكه من امكانات واعدة، خارج القطاع النفطي، وتتجلى بشكل رئيسي في قطاعي الزراعة والسياحة، في كل ما يتطلبه ذلك من جهد تنموي استراتيجي في إعادة احياء مكامن القوة في هذين القطاعين، ليس على مستوى الموارد الطبيعية المتاحة فحسب، وانما ايضا في النهوض بالقدرات البشرية لتكون ملائمة لهذا التطور المنشود. ان ذلك يتطلب من مُعدي الموازنة ان يضعوا سيناريوهات أكثر دقة لصنع العملية الاستثمارية، إذ ان الاستثمار لا يعني

فقط ان نضع مؤشرات وأرقام تعتمد معلومات جاهزة من دون ان نوفر الأرضية الموضوعية لتنفيذ تلك الاستثمارات على أرض الواقع<sup>(٤٠٦)</sup>.

### ١-٢-٣ إعادة النظر في مكونات الموازنة الاتحادية

ان من الضروري ايضا، وبما يتوافق مع الاستراتيجية التنموية، إعادة النظر في مفردات او مكونات الموازنة المالية للدولة، ليس فقط في رجحان التخصيصات الاستثمارية مقارنة بمثلثتها التشغيلية، وانما ايضا في مفردات هذه الموازنة وبما يجعلها تتسم بنوع من المرونة في معالجة الاختناقات الطارئة، على وفق سياقات عمل تتسم بالشفافية والعدالة، بعيداً عن "قدسية" هذه الموازنة ومركزية وزارة المالية في عملية المناقشة بين بنود الموازنة. ان المطلوب هنا ليس التجاوز على سياقات اعداد الموازنة، ولكن في اعطاء الصلاحيات الى عملية المناقشة بين فقرات الموازنة وبما يضمن كفاءة التنفيذ لتحقيق الاهداف التنموية الاساسية في كل موازنة.

### 1-3 اعتماد منظومة التخطيط الاستراتيجي

صار التخطيط الإستراتيجي والخطط البعيدة المدى سمة من سمات الأمم المتحضرة. فالسياسات قصيرة الأمد لا تتيح سوى المعالجات الموضوعية والتعاطي مع بعض الحالات الطارئة أو مما يمكن تسميته إطفاء الحرائق أو تسكين الآلام، وبما لا يوفر فرصة حقيقية للتصدي للمشاكل الفعلية والمعقدة، ولا نستطيع معه بناء إقتصاد وطني متكامل يتناسب مع طموحات الدولة والمجتمع.

لقد كلف ضياع البوصلة الإستراتيجية في ميدان الإقتصاد العراقي ثمناً باهظاً وأدى إلى إهدار في الزمن والمال وفرصة النهوض. ودفع الشعب العراقي ضريبة ذلك والذي تمثل في زيادة معاناته وخسارته لفرصة الرخاء والإزدهار التي يستحقها بحكم ثراء وطنه وعراقه تاريخه. ومن هنا تنبثق ضرورة المنهجية في العمل على وفق طريقة علمية

<sup>٤٠٦</sup> - الطعان، هلال، حسام الساموك، "الاقتصاد العربي والعالمي"، المنشور على:

ومنهجية في التعامل مع الامكانيات المتاحة وضمن الظروف المحيطة بعد تحديد توجهات المستقبل، وبالتالي فإن التخطيط يكون على أساس استراتيجي، يراعي حجم وإمكانات المؤسسة، والمحيط الذي تعيش فيه. ويبدأ التخطيط الاستراتيجي ويوجه من المستوى الإداري الأعلى، ولكن جميع مستويات الإدارة يجب ان تشارك في أعداده. ودون الخوض في التفاصيل حول ماهية هذا النوع من التخطيط<sup>(٤٧)</sup>، يمكن القول ان التخطيط الاستراتيجي من المواضيع المهمة ذات التأثير المباشر على الاداء الوظيفي لمؤسسات الدولة والمجتمع في تحديد افاق العمل المستقبلية، وهو باختصار اجابة عن سؤال، كيف نرى انفسنا في المستقبل؟ وهو يتميز عن التخطيط التقليدي في كونه يتضمن:

• **التخطيط الفعال (Action planning):** اي التطبيق الفعلي للعملية التخطيطية المنبثقة اساساً من الحالة الميدانية القائمة والتي تتطلب العمل المباشر لتحقيق الهدف، على وفق الامكانيات المالية المتاحة، وليس المتوقعة.

---

<sup>٤٧</sup> - للاطلاع على أساسيات هذا النوع من التخطيط يمكن مراجعة العديد من المصادر ذات العلاقة، ومنها على سبيل المثال:

- الكردي، د. احمد، "اهمية التخطيط الاستراتيجي"، دار المعرفة، القاهرة، مصر، 2011.
- عدون، ناصر داوي، "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- د. هوشيار معروف، "التخطيط الاستراتيجي"، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، 2009.
- ادريس، ثابت عبد الرحمن و جمال الدين محمد، "الإدارة الاستراتيجية؛ مفاهيم ونماذج وتطبيقات"، السعودية، 2005.
- عبيدات، د. تركي ابراهيم، "التخطيط الاستراتيجي؛ مفهومه واطاره الارشادي ومراحله المختلفة"، جامعة العلوم والتكنولوجيا، عمان، الاردن، 2006.
- د. علي محمد عبد الوهاب، "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2005.

- Milosevic, Dragan Z; " Project Management: ToolBox", Publisher John Wiley & Sons, USA, 2003.
- Webster, James L., Reif, William E. & Bracker, Jeffrey s., "The Manager's Guide to Strategic Planning Tools & Techniques", Planning Review, Nov. Dece. 1989.

• **المشاركة (Participation):** ان تمارس العملية التخطيطية بالتعاون مع الآخر، بعيداً عن العمل المكتبي وانما مع مستويات الإدارة ومنظمات المجتمع المدني وممثلي المجتمع المحلي.

ان عملية التخطيط الاستراتيجي لم تعد فقط عملية اقتصادية، كما هو متعارف عليه تقليدياً، بل أصبحت عملية جماعية تمارس من قبل مجموعة أو فريق من المخططين الذين ينتمون إلى تخصصات عديدة ويختلف عددهم وطبيعة تخصصاتهم باختلاف نوع التخطيط الممارس. كما ان هذه العملية تستند الى واقع ملموس قائم على تخصيصات مالية متوفرة، تتطلب آليات عمل آنية ومستقبلية لتسخيرها في تطوير اداء المنظمة نحو الأفضل على وفق استراتيجية معطاة، في:

- صياغة الأهداف المطلوب تحقيقها.
- كيفية توجيه الموارد المتاحة وتعظيم الاستفادة منها.

ان وضع الخيار الاستراتيجي لمكونات الاقتصاد الوطني موضع التنفيذ العملي، يعني ممارسة وظائف التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة. وبذلك يمكن القول ان التخطيط الاستراتيجي هو فن علم التخطيط المتكامل للمجتمع والمؤسسات، وبذلك فهو يحتاج الى:

- تفكير استراتيجي Strategic thinking
- إدارة استراتيجية Strategic management

### ١-٣-١: المضمون والمحتوى

يتناول التخطيط الاستراتيجي في جوهره وآليات عمله ثلاث مديات رئيسية وأساسية:

- **المدى الزمني:** في خطط قصيرة، ومتوسطة وبعيدة المدى، تؤخذ الامكانيات المالية والقدرة التنافسية بنظر الاعتبار في تحديد الاداء الوظيفي للمؤسسة والمجتمع على التنفيذ.

- **المدى التطبيقي:** يرتكز "التخطيط الاستراتيجي" على:

أ. المشاركة الجماهيرية التي تعبر عن اسس جديدة في العلاقة بين المواطن والدولة.

ب. السلطات المحلية في اعتماد النظام السياسي القائم على اللامركزية الإدارية والشفافية.

ت. الانفتاح والتواصل العالمي في استيعاب المتغيرات العالمية للعصرنة: العولمة، الخصخصة، الحكومة الالكترونية، التقانة والمعلوماتية... وكل ما يستجد من متغيرات تعبر عن حالة التطور في الفكر والمنهج العلمي.

• **المدى المؤسساتي:** وهو تعبير عن كينونة التخطيط في مجالاته الرئيسية والمتمثلة في دراسة الواقع بكل ابعاده ومظاهره، من خلال تحليل ما يُطلق عليه بـ "مصفوفة SWOT"، المخطط رقم (8)، وكما يلي:

أ. **البيئة الداخلية** والتي تشمل كافة الإمكانيات والقدرات المتاحة: مادية، بشرية ومعنوية، تقع داخل المنظمة وتمثل الإطار الذي يتم فيه أداء النشاطات المختلفة، مثل الهيكل التنظيمي والموارد وما تمثله من قوة (strength) وضعف (weakness)، تتمكن المنظمة من خلالها:

• **تحديد نقاط القوة** التي يجب تعزيزها والحفاظ عليها وتدعيمها مستقبلاً، وهي الإمكانيات الداخلية الذاتية الموجودة فعلاً وبما يساعد على استغلال الفرص المتاحة والممكنة وعلى معالجة التهديدات وتجاوزها.

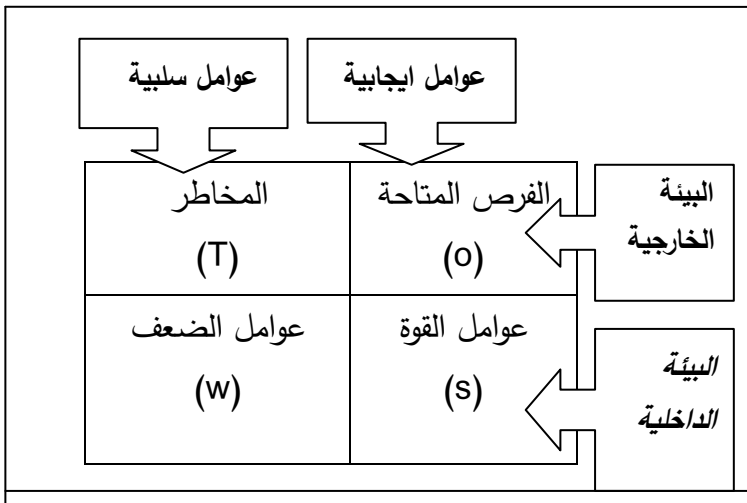
• **تحديد نقاط الضعف/** وهي عكس نقاط القوة، أي تشخيص الظروف والعوامل الداخلية الموجودة فعلاً التي تعيق من قدرة المنظمة على استغلال الفرص، وبما يمكن المنظمة من معالجتها او التغلب عليها.

ب. **البيئة الخارجية** وما تمثله من فرص (opportunity) وتحديات (threats) تقع خارج سيطرة الإدارة وتمثل الإطار العام الذي تمارس فيه المنظمة نشاطها بهدف:

- تحديد الفرص التي يمكن اقتناصها ضمن الظروف او الاتجاهات الخارجية ذات الأثر الإيجابي على المجال الذي تتميز به المنظمة، وهي بعبارة أخرى، التغيير المحتمل حدوثه في البيئة المحيطة بالمنظمة والذي يساعدها على العمل او التوسع أو تلبية احتياج المجتمع المستهدف.
- تحديد المخاطر او التهديدات الواجب تجنبها أو علاجها، و هي عكس الفرص، في كل ما يتعلق بالظروف او الاتجاهات الخارجية المؤثرة سلباً على المجال الذي تتميز به المنظمة، والتي قد تقود، في ظل غياب الإجراءات المدروسة، إلى خسارة المنظمة لموقعها.

#### المخطط رقم (8)

#### التحليل الاستراتيجي (SWOT Analysis)



وبناءً على ذلك يتم وضع برامج تحليلية تساعد على الانتقال الى المستقبل المنشود، في السعى الى تحقيق ما يلي:

- تعظيم الإنتاجية وترشيد الإنفاق.
- جودة ونوعية الخدمات المقدمة.
- التنسيق والتكامل مع المؤسسات الأخرى.
- بناء الانسان ورفع كفاءته في القدرة والاداء (Capacity Building).

• تعزيز وتنمية الموارد المالية المتاحة.

• البيئة والتنمية المستدامة القائمة على نظافة البيئة وديمومة الفعل التنموي.

ان اعتماد هذه البرامج يتطلب تحليل عناصر الخطة الاستراتيجية في تفاعل مشترك بينها وبما يضمن وضع تصورات اولية في كيفية التعامل مع كل هذه المتغيرات على وفق اربع استراتيجيات، يتم من خلالها رسم ملامح هذا التفاعل بين عناصر البيئة الداخلية والبيئة الخارجية<sup>(٤٠٨)</sup>، وكما يعكسها المخطط رقم (٩):

أ. استراتيجية تطويرية (O+S): تقوم على فهم واستيعاب الفرص المتاحة امام المنظمة في بيئتها الخارجية وتفاعلها مع عناصر القوة التي تتمتع بها تلك المنظمة في بيئتها الداخلية.

ب. استراتيجية علاجية (W+O): تسعى المنظمة، هنا، الى التغلب على عناصر الضعف الداخلي والبحث عن مكان النجاح في إطار التفاعل مع الفرص المتاحة في البيئة الخارجية لنشاطها.

ت. استراتيجية تنافسية (S+T): التركيز على مكان القوة الداخلية في المنظمة والاستفادة القصوى في استغلال الفرص المتاحة ضمن بيئتها الخارجية.

ث. استراتيجية انكماشية (W+T): وهي الاستراتيجية التي تعتمد على المنظمة عندما تكون في موقف يتطلب معالجة عناصر الضعف في نشاطها نتيجة ما تعانيه من تهديدات ومخاطر في بيئتها الخارجية.

---

<sup>٤٠٨</sup> - للاطلاع على آليات تطبيق هذا التحليل انظر؛ البلداوي، زينب راضي عباس، "دور الجيولوجيا البيئية والبنى التحتية الخضراء في الوصول الى استدامة المواقع الحضرية"، اطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا/جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ٢١١-٢١٩.

المخطط رقم (٩)

التحليل الاستراتيجي المزدوج للمنظمة

تقييم الأداء الداخلي للمنظمة		تقييم البيئة الخارجية للمنظمة
عناصر الضعف Weaknesses	عناصر القوة Strengths	
استراتيجية علاجية (W+O)	استراتيجية تطوير (O+S)	الفرص Opportunities
استراتيجية انكماشية (W+T)	استراتيجية منافسة (S+T)	التحديات Treats

وتُعد مصفوفة التحليل الاستراتيجي (SWOT) من الاساليب المهمة في اتخاذ القرارات ذات البعد الاستراتيجي في عمل المؤسسة، من خلال تحليل عناصر البيئة الداخلية والخارجية في الحصول على تلك العوامل المؤثرة في تحقيق نجاح عمل المؤسسة؛ CSFs (Critical Success Factors)، بما يضمن تحقيق هدف المؤسسة وتطوير اداءها الوظيفي. ان تشخيص هذه العوامل سوف يساهم في اكتشاف الفجوات الاستراتيجية (Strategic Gaps) وبالتالي اتخاذ الاجراءات المناسبة لتقليصها او إزالتها وبما يمكن المؤسسة من إعادة صياغة أهدافها واستراتيجيتها بما يتماشى والواقع، إذ يمكن القول ان الفجوة الإستراتيجية هي المسافة بين الواقع والطموح، وفي إطار التحليل الإستراتيجي هي؛

$$\text{الفجوة الإستراتيجية} = (\text{الضعف} + \text{التحديات}) - (\text{الفرص} + \text{عناصر القوة})$$

فكلما كانت هناك فرص متاحة مع جوانب قوة للمؤسسة، كلما كانت الفجوة الإستراتيجية صغيرة، وبالتالي فان هذه المؤسسة تكون في طور التطوير في اداءها الوظيفي مع موقع متميز في المنافسة. وتكون الحالة المعاكسة في فجوة كبيرة عندما تسود عناصر الضعف مع تهديدات قوية امام عمل تلك المؤسسة.

- فجوة استراتيجية بسيطة فرص متاحة + عناصر قوة (O+S) استراتيجية تطوير؛
- فجوة استراتيجية كبيرة عناصر ضعف + تهديدات (W+T) استراتيجية انكماشية؛



• وتتبع المؤسسة الاستراتيجيات المناسبة بين هاتين الفجوتين وحسب الظروف والمعطيات المحيطة بعمل المؤسسة، وكما تم الإشارة إليه في الاستراتيجية التنافسية (S+T) والاستراتيجية العلاجية (W+O)، المنوه عنهما في اعلاه.

ان موقع المؤسسة في هذه الهرمية، على ضوء البيئة الداخلية والبيئة الخارجية التي تعمل فيهما، هو الذي يترتب عليه اتخاذ القرارات الإستراتيجية في التعامل مع المعطيات التي يفرزها هذا الموقع<sup>(٤٠٩)</sup>.

١-٣-٢ المدى والمستوى التخطيطي: يمارس التخطيط الاستراتيجي على مستوى الوحدات المكونة للاقتصاد الوطني، فإذا كان التخطيط الاقتصادي قائم على المنظور الشمولي لمكونات ذلك الاقتصاد في التخصيص والموازنة للقدرات المالية المتاحة والمتوقعة، فأن التخطيط الاستراتيجي هو في ممارسة هذا الدور على المنظور الجزئي في مكونات هيكلية ذلك الاقتصاد من مؤسسات ووحدات إدارية بما هو متاح من موارد وامكانات. انه أسلوب فني في إدارة وظيفة معينة أو نشاط معين من أجل المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة والوحدات الإدارية بتنمية وتغذية مجالات الجدارة لتزويد المنظمة أو تلك الوحدات بميزة تنافسية للاستمرار بالسوق والارتقاء بكفاءة الاداء وديمومته.

إن التخطيط في مثل هذه الشركات أو وحدات الأعمال مطالب، اذن، ان يتوافق مع التوجهات العامة للتخطيط الاقتصادي في العراق. هذا التوافق تتطلبه طبيعة الظروف التي يمر بها العراق في التحول التدريجي نحو القطاع الخاص الذي من المفترض ان يستند على ميزة المنافسة والارتقاء بجودة المنتج في ادائه الوظيفي في اعتماد استراتيجية تنمية وتغذية مجالات الجدارة في السوق. وهذا ينطبق ايضا على مؤسسات الدولة ومرافقها المختلفة لبلوغ اهدافها في تحسين الاداء وتطوير المنتج على ضوء الامكانات المتاحة امامها على وفق خطط التنمية في الاقتصاد الوطني. وبالتالي فان

<sup>٤٠٩</sup> - في تطبيقات ذلك انظر؛ آمنة حسين صبري علي، "استراتيجية التنمية المحلية؛ خيارات في تنمية الموارد البشرية وبناء القدرات"، اطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا/جامعة بغداد، 2013، ص294-307.

الاستراتيجية هي بيان الرؤية وتحويلها الى واقع عملي، في ضوء الموقف الفعلي، فهي خطة عمل شاملة طويلة الاجل تهدف المؤسسة من خلالها إلى تحقيق الأهداف الموضوعية. وبذلك، فإن هذه الاستراتيجية توضع على ثلاثة مستويات؛ المخطط (١٠):

1. **المستوى الكلي**، والتي تقوم على وضع الاهداف الاستراتيجية والتي تتميز بكونها:

- تصاغ بشكل عام وشامل حول النتائج الكلية المطلوب تحقيقها.
- تضعها الإدارة العليا على مستوى المنظمة ككل.
- طويلة الأجل وغير محددة النهاية.

2. **المستوى القطاعي**: في وضع الاهداف التكتيكية والتي يشارك في صياغتها كل

من الإدارة العليا والإدارة الوسطى وتتسم بما يلي:

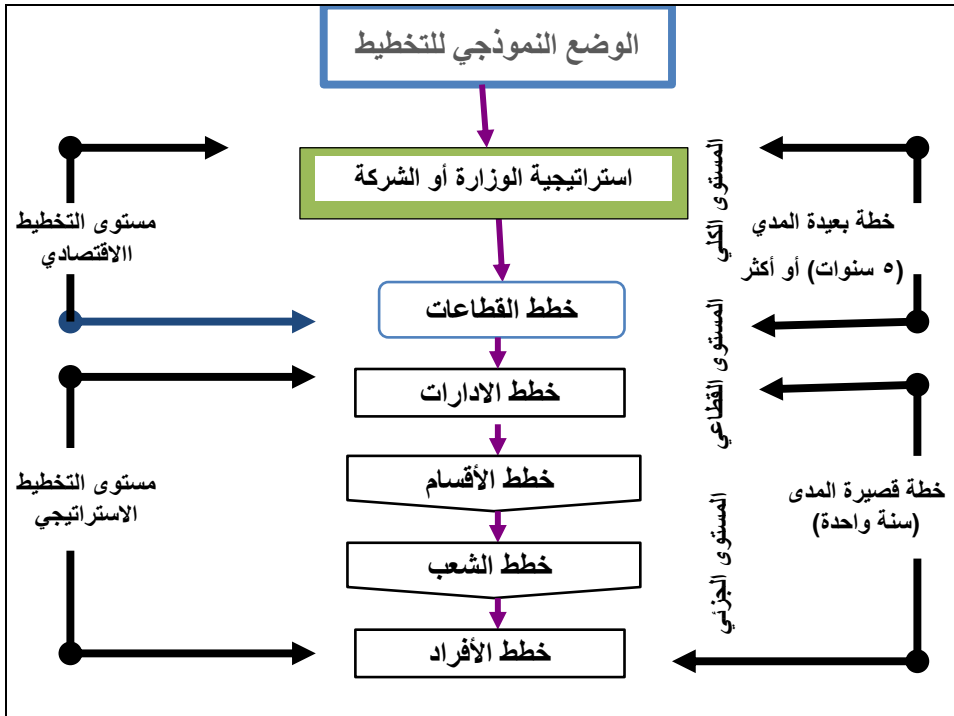
- تصاغ على مستوى القطاعات/ الإدارات.
- متوسطة الأجل ولها نهايات محددة.
- أكثر تحديداً من الأهداف الاستراتيجية وتشتق منها.
- تمثل الوسائل التي من خلالها تتحقق الأهداف الاستراتيجية.

3. **المستوى الجزئي**: والذي تنبثق منه الاهداف التشغيلية التي يشارك في صياغتها

الإدارة الوسطى مع الإدارة الإشرافية:

- تصاغ على مستوى الأقسام والوحدات والأفراد.
- أكثر تفصيلاً وتحديداً من الأهداف التكتيكية وتشتق منها.
- قصيرة الأجل وتمثل وسائل وأساليب تحقيق الأهداف التكتيكية.

### المخطط رقم (١٠)



ان هذه المستويات الثلاث تتفاعل في إطار استراتيجي متكامل بين خطة التنمية الوطنية، على مستوى الاقتصاد الوطني، وخطط التنمية المحلية، على مستوى السلطات المحلية من جهة، وبين الخطط القطاعية لمكونات هيكلية هذا الاقتصاد من القطاعات الاقتصادية من جهة أخرى كالصناعة: التحويلية والاستخراجية، الزراعة، السياحة، الاسكان وخدمات البنى الارتكازية وما يتصل بها من تفرعات في فعاليات ونشاطات اقتصادية متنوعة على مستوى المؤسسات والوحدات الإنتاجية والخدمية التي تشكل قاعدة التطبيق الميداني لهذه الاستراتيجية.

وفي الحقيقة، وضمن التوجهات الراهنة للاقتصاد العراقي، إن استراتيجيات تنمية المحافظات ما هي إلا اذرع ترتكز عليها إستراتيجية التنمية الوطنية وتتكامل معها في سبيل ضمان نجاحها، لذلك فان من متطلبات البناء الصحيح لهذه الإستراتيجيات هو اعتبارها تفصيلاً للدعائم الأساسية لإستراتيجية التنمية الوطنية، من خلال تقوية

الاقتصاد وإحياء القطاع الخاص وتوفير الخدمات لجميع المواطنين واحترام القانون وتوفير الأمن، وعليه فإن هذه العلاقة مهمة من أجل تنسيق الجهود لتحقيق خدمة المواطنين في كل أجزاء العراق، والذي يفترض أن تكون مبنية على المشاركة والتعاون والتنسيق بين السلطات المحلية والحكومة المركزية لتحقيق الهدف النهائي وهو تحويل العراق الى دولة ديمقراطية فدرالية موحدة والاقتصاد الى اقتصاد متطور ومتكامل مع الاقتصادات العربية والاقليمية ومنفتح على الاقتصاد العالمي.

### ١-٣-٣: الوسيلة والاسلوب

ان التخطيط الاستراتيجي يقوم على وضع البرامج والآليات الممكن التعامل معها بكفاءة عالية للمنظومة للدراسة والتحليل من خلال:

#### أ. التوجهات الرئيسية في تشخيص:

- الرؤية Vision: الحلم الذي تسعى المؤسسة او المنظمة الى تحقيقه في المستقبل، حيث تجيب على السؤال التالي: ماذا نطمح ان نكون في المستقبل؟
- الرسالة Mission: تعبر عن السبب وراء قيام المؤسسة وما تفعله، وتحدد سبب وجود المؤسسة وعليه فهي تجيب على الاسئلة التالية: ماذا نفعل؟، لماذا نفعل ما نفعله الان؟، لمن؟، وكيف؟.
- الاهداف objective، الغايات التي تسعى المنظمة الى تحقيقها وبما يشكل التوجه الاساسي طويل المدى للمؤسسة على وفق ضوابط يحددها أسلوب "SMART": والتي هي مختصر للكلمات التالية:
  - Specific: تحديد الغرض من انجاز الهدف، أي ان يكون واضح في ما ينبغي تحقيقه وما هي النتائج او المخرجات المتوقعة.
  - Measurable: يكون الهدف قابل للقياس، والنتائج ستكون ملموسة ويمكن ملاحظتها.
  - (Achievable) Attainable: يكون الهدف قابل للانجاز، يمكن التحكم فيه، مع إمكانية التنفيذ وليس من "نسج الخيال".

- Relevant: (Realistic) (ذات صلة بنشاط الوحدة): واقعي في المساهمة بفعالية في اتجاه تحقيق أهداف المؤسسة او المنظمة.
- Timely: الاهداف يجب ان تكون محددة بسقف زمني للانجاز.
- **خطة مالية:** هي التعبير المالي عن خطة العمل والتي تمثل الالتزام بتوفير الموارد المطلوبة لتنفيذ الخطط وبما تحتويه من برامج وانشطة.

ب- ممارسة الفعل التخطيطي المتكامل لفريق تخطيطي (Team work) ذو خلفيات علمية قادرة على التعامل مع تحليل الواقع المدروس، إذ ليس بالامكان تقديم صورة دقيقة واضحة عن المنظمة وكذلك القوى والعوامل المؤثرة فيها وعليها، إلا إذا امكن رؤيتها من اكبر عدد ممكن من الزوايا، باعتماد المراحل الآتية:

- **المرحلة الاولى:** تقييم الامكانات الراهنة: من خلال تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات، في محاولة للأجابة على: اين نحن؟ لماذا نحن في هذا الموقع؟ ما الذي يعيقنا من التحرك نحو الافضل؟ بغية تشخيص الوضعية الراهنة ومعرفة احتياجات المجتمع؛
- **المرحلة الثانية:** وضع/ صياغة الاستراتيجية: الرؤية- الرسالة- الأهداف- السياسات- الخطط، في بناء توجه واضح قائم على صياغة النظرة المستقبلية للمجتمع: اين نريد ان نكون او نصل؟
- **المرحلة الثالثة:** تطبيق/ تنفيذ الاستراتيجية: البرامج التنفيذية او المشروعات - الميزانيات - الإجراءات.
- **المرحلة الرابعة:** التقييم والرقابة: تحديد مجالات القياس - وضع معايير الأداء - قياس الأداء - إجراءات التصحيح.

#### 1-3-4: التخطيط الاستراتيجي في الاقتصاد العراقي

تعتبر الخطة الخمسية للتنمية الشاملة ١٩٧٦- ١٩٨٠ نموذج متقدم للتخطيط الاستراتيجي ولكن تحت مسمى آخر، هو خطة التنمية الشاملة، حيث لم تكن هناك رؤية واضحة عن التخطيط الاستراتيجي الذي برز في ثمانينات وتسعينات القرن

الماضي، لذلك يعتبر العراق من الدول الرائدة في وضع الخطط التنموية. ولكن هذه الخطط كانت تقوم على اسلوب التخطيط والتنفيذ الشمولي، فالحكومة هي الجهة الاساسية والمركزية للتخطيط والتنفيذ لعملية التنمية بكل جوانبها مع فسحة محدودة، خاضعة للتجاذبات السياسية، للقطاع الخاص، لذلك كان التركيز على تنمية القطاع العام بشكل كبير في حين اقتصر دور القطاع الخاص في عملية التنمية على مجالات مصنفة مسبقاً، وغالباً ما تكون ملحقة وتابعة لدور القطاع العام في المشاريع الصغيرة والمتوسطة. لذلك، ولأسباب اخرى تم التطرق اليها في هذا الكتاب، كان مصير هذه الخطط الاخفاق من حيث الجدوى الاقتصادية ومن حيث سوء الإدارة والتنظيم، إذ يتم وضع وتنفيذ هذه الخطط في الغالب لخدمة اهداف سياسية ودعائية، لذلك لم تحقق هذه الخطط تغيير مهم في هيكلية وحجم النشاطات المكونة للناتج القومي وبقي الاقتصاد العراقي ريعي احادي الجانب يعتمد بشكل كبير على تصدير النفط الى الخارج لحد الآن.

وبعد عام 2003، وظهور توجهات عامة نحو اقتصاد السوق وفسح مجال أوسع للاستثمار الخاص، برزت اهمية وضرورة اعتماد التخطيط الاستراتيجي، كأداة ومنهج عمل، في رفع كفاءة اداء الوحدات الإنتاجية والخدمية ليس على مستوى المنتج فحسب وانما ايضاً، وهو الاكثر اهمية، في رفع كفاءة الموارد البشرية المتاحة وبناء القدرات، وخاصة متخذي القرار (Decision Makers) في مؤسسات الدولة المختلفة والقطاع الخاص، وهو ما دأبت عليه خطة التنمية الوطنية 2010-2014. لقد تميزت هذه الخطة باعتماد آليات عمل مختلفة عن سابقتها، تمثلت وبشكل رئيسي في<sup>(٤١٠)</sup>:

أ. اعتماد "الأسلوب التشاركي في إعدادها بدءاً من وضع الإطار العام للخطة الى تشخيص الواقع والإمكانات الى تحديد المشاكل والمحددات، ورسم الرؤى وترجمتها إلى أهداف ووسائل لتحقيق الأهداف وتحديد المشاريع الاستثمارية للخطة وأولوياتها".

<sup>٤١٠</sup> - وزارة التخطيط، " خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، مصدر سابق، ص IV-I

ب. اعتبار "القطاع الخاص شريكاً أساسياً في عملية التنمية".

ت. "تعزيز الإدارة اللامركزية للتنمية".

ث. تضمنت الخطة محاور لم تحظ بالاهتمام في الخطط السابقة في العراق،

اهمها:

- استدامة التنمية.
- الاهتمام بالفئات الهشة وبالفقر وضرورة الحد منه.
- تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.
- الإصلاح المؤسسي والإدارة الرشيدة والتمكين.

ولاول مرة تضع الخطة رؤية استراتيجية للاقتصاد العراقي تتمثل في "أن يكون العراق بلداً فاعلاً، من خلال العمل وفق آليات السوق، وان يكون قوة اقتصادية إقليمية تتكامل وتندمج بالإقتصاد العالمي تجسيدا لمبدأ الشراكة الدولية"<sup>(١١)</sup>، كما وضعت الخطة، رؤى متنوعة قطاعياً ومكانياً على مستوى النشاطات والفعاليات الاقتصادية للاقتصاد الوطني، مع تحديد الاهداف الكلية لهذا الاقتصاد والاهداف المتعلقة بكل قطاع ونشاط اقتصادي.

ومع هذه المزايا إلا ان الخطة بقيت أسيرة آليات الاعداد التقليدية للخطط التنموية منذ السبعينات في العراق، إذ انها افترقت الى اساسيات التطبيق للتخطيط الاستراتيجي في أعداد الخطة سواء في تحليل المعطيات او في تشخيص المشاكل والمعوقات، وصولاً الى التنفيذ والقياس والتقييم، حيث يتكامل التحليل مع امكانيات التنفيذ من خلال إدارة استراتيجية تُعد احدى اساسيات النجاح لأي خطة استراتيجية. كما ان هذه الخطة قد استندت في اعدادها على موارد مالية مستقبلية غير مضمونة، اعتماداً على صادرات النفط وما تتعرض له من تقلبات بفعل اسعار النفط في السوق العالمية، وهذا ينعكس، وبالضرورة على الخطط القطاعية والتشغيلية في التنفيذ. ومع ذلك، فانها تُعد خطة بالاتجاه الصحيح إذا ما تم الاستفادة من بناء القدرات والامكانيات المتاحة لتنفيذ

<sup>١١</sup> - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية، مصدر سابق، ص ١.

الاهداف الاستراتيجية على وفق الموارد المالية المتاحة بكفاءة وميزة تنافسية على مستوى الوحدات التشغيلية، وهو ما نتطلع اليه من هذه الخطة، وخاصة وان وزارة التخطيط دأبت منذ بداية عام 2012 على التهيؤ والاعداد لخطة تنمية وطنية جديدة للمدة 2013-2017.

## 2. محاولة في رسم ملامح توجه اقتصادي للتنمية في العراق

ان المرحلة القادمة في العراق، هي مرحلة تصارع للأفكار في بناء الاقتصاد الوطني، خاصة والبلد فيه من الامكانات ما يؤهله لمعالجة الاختناقات القائمة او التحديات التي يعاني منها هذا الاقتصاد، والتي هي وليدة مرحلة سابقة من الحروب والحصار، ممكن التعامل معها وبما يجعلها منطلقاً للبناء. وبالامكان وضع بعض التصورات التي نراها، وضمن هذا السياق، ممكن ان تجعل من الاقتصاد العراقي وقد تعافى من عله وانطلق في انماء ذاتي لاقتصاده الوطني. هذه التصورات يفترض ان تستند على الوضوحية لنظام اقتصادي يبلور آليات العمل وفق سياسات اقتصادية ذات ركيزة استراتيجية في بناء الخطط وتحديد ملامح المرحلة القادمة.

لذلك سنحاول رسم ملامح مستقبل الاقتصاد العراقي من خلال استعراض الانظمة الاقتصادية السائدة في عالم اليوم، ومحاولة تحديد موقف العراق من هذه الانظمة، وما هو النظام الاقتصادي السائد حالياً في العراق؟ وماهي بالتالي رؤيا البحث لاستراتيجية التطور الاقتصادي للعراق على ضوء تقييم الواقع المنبثق من تركة ثقيلة من جهة ومن دمار ما بعد التغيير من جهة اخرى؟

## 2-1 ملامح في مسارات النظام الاقتصادي المقترح

ان تنوع وتعدد الانظمة الاقتصادية بين دول العالم يكمن، في جوهره، في الخلفيات السياسية التي يزخر بها عالمنا المعاصر، وهي لا تعدو كونها تدور في فلك ثلاث أنظمة رئيسية تتفاوت في آليات التطبيق في هذه الدولة او تلك، في مدى الاقتراب او الابتعاد عن هذه الانظمة او المزوجة فيما بينها، وهي<sup>(٤١٢)</sup>:

<sup>٤١٢</sup> - ويكيبيديا، الموسوعة الحرة عبر الانترنت [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)



• **نظام الاقتصاد الاشتراكي:** نظام اقتصادي قائم على الملكية الاشتراكية او العامة لوسائل الإنتاج والإدارة المركزية والتعاونية للاقتصاد. والملكية الاشتراكية تعود لأي شخص أو مجموعة مما يلي: شركات تعاونية أو ملكية شائعة أو ملكية عامة مباشرة أو دولة المؤسسات المستقلة. والاقتصادات الاشتراكية تعتمد على الإنتاج من أجل الاستخدام والتخصيص المباشر لمدخلات الاقتصاد لإشباع المتطلبات الاقتصادية والحاجات البشرية (قيمة الاستخدام). والفلسفة الاشتراكية تنطلق من أن الرأسمالية تركز القوة والثروة في قطاع من المجتمع، فيتحكم هذا القطاع في وسائل الإنتاج ويستمد ثروته من النظام الإستغلالي، وبما يؤدي الى ظهور مجتمع طبقي يعتمد على علاقات اجتماعية غير متساوية مما يسبب الفشل في إمداد فرص متساوية لكل الأفراد لتعظيم قدراتهم، وهكذا لا يتم استخدام التقنيات المتاحة والموارد لتعظيم قدراتهم للمصلحة العامة، بقدر ما تركز على إرضاء وإشباع رغبات السوق. ويثبت الاشتراكيون أن الاشتراكية تسمح بتوزيع الثروة على أساس مساهمة كل فرد في المجتمع.

• **نظام اقتصاد السوق او الاقتصاد الحر:** يقوم المذهب الاقتصادي الحر على عدم تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية وترك ضبط السوق لنفسه. وفكرة الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق لها وجهان، الأول، هو أن الفرد ولد حراً، ومن ثم له الحرية في أن يقوم بأي نشاط اقتصادي وفي ملكية وسائل الانتاج بناء على حافز الربح والمنافسة الحرة. أما الوجه الثاني، فهو عدم قيام الدولة بأي نشاط اقتصادي يستطيع فرد أو مجموعة أفراد القيام به. وعلى وفق هذا النظام تمتنع الدولة من تولي وظائف صناعية أو تجارية، ولا يحق لها التدخل في العلاقات الاقتصادية التي تقوم بين الأفراد والطبقات او الأمم إلا للضرورة القصوى، وأن يقتصر دورها على حفظ الأمن. والعلة في هذه النظرة، هي تضرر المصلحة الاقتصادية، الفردية والجماعية، متى ما تدخلت الدولة في الاقتصاد، فهو يعتمد بشكل أساسي على الملكية الخاصة للأفراد والمؤسسات. وهو أيضاً، نظام تحكمه قوانينه الخاصة، كقانون العرض والطلب، وقوانين الطبيعة الإنسانية والمنافسة الحرة، وتحرير الأسعار من أي قيود أو تدخلات دون احتكار للسوق.

وقد عبر "آدم سمث" عن اعتقاده بالعبارة التالية: "إن الفرد يحقق مصالح المجتمع بدرجة أكبر لو توافر على خدمة شؤونه الخاصة مما لو خصص وقته وجهده لخدمة المجتمع أساساً". وبذلك يكون المقصد العام من نظام السوق الحر، إن لم يكن هناك عائق خارجي مفتعل، تأمين حاجات الجميع، وخدمة المصلحة العامة، وكأن هناك يداً خفية غير مرئية، تحدد الأدوات، وتنسق الحركات كي يسير على ما يرام. ولذلك يشير بعض الاقتصاديين إلى أنه ينبغي على الدولة أن تترك هذه اللعبة تأخذ مجراها، فلا تتدخل باسم المصلحة العامة، أو العدالة أو المساواة فتمتلك وسائل الإنتاج، أو تحدد كمياته أو أسعاره. وقد تمت إعادة تقييم اقتصاد السوق بعد الأزمة المالية العالمية الحادة أواخر عام 2008 (٤١٣).

- **نظام اقتصاد السوق - الاشتراكي:** هو نظام اقتصادي يتبنى اقتصاد السوق لكنه يرفض شكله الرأسمالي المطلق كما يرفض الاشتراكية "الثورية"، حيث يجمع القبول بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والشركات الخاصة مع ضوابط حكومية تحاول تحقيق منافسة عادلة، تقليل التضخم، خفض معدلات البطالة، وضع معايير لظروف العمل،

٤١٣ - كانت بداية هذه الازمة حصرًا في مجال الاسكان والاقتراض والرهن العقاري في الولايات المتحدة الأمريكية عندما بدأت الشركتين العملاقتين في مجال الرهن العقاري (Fannie May) و (Freddie Mac)، انطلاقاً من حرية السلوك الاقتصادي للأفراد، بعمليات شراء مكثفه لاسهم العقارات من شركات العقار المتوسطة والصغيرة وبما شجع الى بيع سندات العقار بموجب عقود الدفع بالاجل والتسديد على مراحل لفئات غير قادرة على الايفاء بالتزاماتها المالية. وبدأت أزمة الاقتصاد الأمريكي وببساطه عند عدم قدرة تلك الفئات على تسديد سلف الرهن العقاري فانهار سوق العقار ثم سلسلة من الانهيارات ترتبت في اعلان الاحتياطي الاتحادي (البنك المركزي الأمريكي) بتخفيض الفائدة، وكفالة وزارة الخزانة الأمريكية ديون هاتين الشركتين، وتأميم اكبر مجموعة تأمين في العالم (AIG American International Group Inc). وهذا يعني تدخل الدولة على التضاد مع فلسفة الاقتصاد الحر. وانعكست هذه الازمة على اقتصادات الدول الأوروبية، حيث اعلنت بريطانيا رسمياً دخولها مرحلة الركود الاقتصادي وكانت أول دولة تعلن الركود، ولحققتها ألمانيا. وبعدها اعلنت منطقة اليورو دخولها الركود الاقتصادي، ثم أعلن المجلس الاحتياطي الاتحادي الأمريكي "رسمياً دخول الولايات المتحدة مرحلة الركود الاقتصادي، وأعلنت اليابان بنفس اليوم دخولها الركود، وانخفض سعر النفط من أعلى مستوى في التاريخ بما يتجاوز (147) دولار إلى (39) دولار/البرميل. للمزيد من المعلومات انظر؛

- الامير، فؤاد قاسم، "في الذاكرة، الاقتصاد العالمي والنموذج الصيني، ٢٠١٠، ص ٩، ١٣.
- تقرير بي بي سي "الاقتصاد الصيني في السنتين: نموذج اقتصاد السوق الاشتراكي في ٢٠٠٩/١٠/٥".

وتوفير الخدمات الاجتماعية. مبدئياً يحترم اقتصاد السوق الاشتراكي السوق الحر ويعارض الاقتصاد المنظم حكومياً وسيطرة الحكومة على وسائل الإنتاج كما يعارض الرأسمالية المطلقة التي لا تسمح للدولة التدخل في السوق والاقتصاد مطلقاً. اقتصاد السوق الاشتراكي هو النموذج الاقتصادي الذي أصبح الأكثر انتشاراً في ألمانيا وكذلك في النمسا، حيث ارتبط به النجاح الاقتصادي الباهر في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، بما اطلق عليه "المعجزة الاقتصادية"، وانتشر بعدها في كثير من الدول الاوربية، حيث تبنته أحزاب الديمقراطية الاشتراكية وأحزاب أخرى.

ان نظام اقتصاد السوق الحر الاجتماعي نموذج مناسب يصح تبنيه والأخذ به عند رسمه لرؤياه في استراتيجية التنمية والتطور الاقتصادي في العراق، في ظل ما يمتلكه هذا الاقتصاد من أرث في الملكية العامة لوسائل الإنتاج، وبناء اجتماعي موروث في اهمية دور الدولة في الحياة الاقتصادية للمجتمع، ومع ما يطرح من توجهات راهنة في اعتماد آليات السوق وفسح المجال امام الاستثمار الخاص (الوطني والاجنبي) في قيادة التطور الاقتصادي في المجتمع<sup>(٤٤)</sup>، ومع كل مامر به من ظروف اقتصادية متدهورة ومتقلبة.

وعلى هذا فسوف يستكمل البحث رسم سيناريو الرؤيا في استعراض السياسات الاقتصادية في العالم، واثارة الحوار حول ما نراه مناسباً للاقتصاد العراقي في إشارة خاصة الى تجربة رائدة في التطبيق الا وهي تجربة الصين الشعبية.

## ٢-٢ مؤشرات اولية في اعداد سياسة اقتصادية للتنمية

يمكن التميز وبوضوح بين خمس سياسات للتنمية الاقتصادية تتدرج بين الاقتصادات التي تهيمن عليها الحياة الريفية الزراعية عن تلك التي تهيمن عليها الحياة الحضرية الصناعية، وهذه السياسات هي<sup>(٤٥)</sup>:

<sup>٤٤</sup> - وزارة التخطيط، وثيقة خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، مصدر سابق.

<sup>415</sup> - Middle Richards, Alan, And Waterbury, Jhon, 1990, "A Political Economy Of The East", Boulder, Colorado. West view Press, P20-34.

### 1- النمو بقيادة الصادرات الزراعية (Agro-Export-Led Growth): هذه السياسة

تعتمد على تصدير المنتجات الزراعية لتوليد العملات الصعبة وإعادة استثمار بعض الأرباح المتحققة من هذا النشاط في تحسين الانتاجية وتوسيع قاعدة الاقتصاد المنتجة كالاستثمار في الصناعة.

### 2- النمو بقيادة الصادرات المعدنية (Mineral-Export-Led Growth): هذه السياسة

تشبه سابقتها من حيث الوسيلة والهدف سوى انها تعتمد على تصدير الموارد الطبيعية المعدنية وليس المنتجات الزراعية لتوليد العملات الصعبة اللازمة للاستثمار، وهي تختلف عن السابقة بكون الصادرات هنا غير متجددة وانما مستنفذة، كالنفط في العراق والفوسفات في المغرب والاردن.

### 3- التصنيع باحلال الواردات (Import-Substituting Industrialization) ان الفكرة

العامة لهذه السياسة هي ان الصناعات الناشئة ستنتج سلعاً كان يتم استيرادها من الخارج، كذلك ستقوم بعض هذه الصناعات الناشئة بتصنيع المواد المنتجة محلياً، والنتيجة ستقود الى تنوع في الانتاج الاقتصادي وقلة في الاعتماد على واردات المواد المصنعة وصادرات المواد الاولية. وعند تحسن الدخل خصوصاً لأولئك العاملين في الصناعة والزراعة، ستظهر اسواق جديدة تتطور معها الصناعة الناشئة وتبدأ وفورات الحجم بالظهور والتي تساعد بدورها على تحقيق الأرباح والقدرة على المنافسة وفي النهاية ستقوم الصناعات الاولية باحداث تشابكات خلفية من شأنها التحفيز على قيام صناعات لانتاج السلع الرأسمالية.

لقد كانت سياسة التصنيع باحلال الواردات من اوسع السياسات انتشاراً في البلدان النامية وقد جربتها معظم تلك البلدان بدرجات متفاوتة، وهي قد صممت لتحويل البلدان المصدرة للمواد الاولية الى بلدان صناعية، إلا انها اثبتت فشلها في العديد من البلدان وخصوصاً تلك التي تميزت بصغر اسواقها التصريفية، وكذلك فشلت في بلدان هيمنة القطاع العام على تلك الصناعات.

#### 4-النمو بقيادة الصادرات المصنعة (Manufactured-Export-Led Growth): الفكرة

وراء هذه السياسة هي انشاء الصناعات من اجل التصدير، وقد اثبتت نجاحها في العديد من البلدان وخصوصاً في بلدان شرقي اسيا، كالصين بعد التحول نحو نظام السوق، وميزتها عن السياسة السابقة هي:  
أ. انها تولد العملات الصعبة للبلد من غير التضحية بهدف التصنيع، اي ان الاثنين يحدثان معاً.

ب. ان هذه الصناعات لكي تتجح لابد لها من تخفيض كلفة الانتاج حتى تتمكن من المنافسة في الاسواق الخارجية، لذلك تغلبت هذه الصناعات على المشاكل التقليدية التي تواجهها احلال الواردات كالعالة الفائضة، الساعات التشغيلية العاطلة والخسائر الناجمة عن التشغيل.  
ت. ان هذه الصناعات تتمتع باسواق عالمية كبيرة بخلاف الاسواق المحلية الضيقة التي تواجهها صناعات احلال الواردات.

#### 5-النمو بقيادة التطور الزراعي (Agricultural-Development- Led Growth):

هناك توجه جاد حديثاً نحو هذه السياسة، وهي مناسبة للدول الفقيرة التي يعمل غالبية سكانها بالزراعة، وهذه الدول، في الغالب، لا تملك ثروات معدنية مهمة وليس لها امل في اختراق الاسواق الخارجية لبيع سلع مصنعة. وتركز هذه السياسة على ضرورة التوزيع العادل للارض ونشر التعليم بين الفلاحين لرفع انتاجهم. ويحدث النمو بالتوسع الزراعي، اعتماداً على توفير متطلبات تطوير النشاط الزراعي وتوفير مستلزماته الفنية والتقنية، وبما ينعكس على تحسين دخول العاملين، وخاصة الفلاحين منهم، حيث يتجه الجزء الاكبر من الانفاق على المنتجات كثيفة العمل: كالمساكن والاثاث والالات والمعدات الزراعية، وهذا يؤدي بدوره الى تولد الطلب على هذه الاحتياجات ويشجع الصناعات المتعلقة بها، ويولد طلباً على الايدي العاملة الصناعية، يضاف الى ذلك ان البنية التحتية الزراعية: كالطرق وشبكات الارواء والبزل وخزانات المياه هي، ايضاً، نشاطات كثيفة العمل، تؤدي الى زيادة الطلب على الايدي العاملة.

ان تجارب التطبيق لهذه السياسات أفرزت فشل بعضها ونجاح البعض الآخر، وادت الى تغيير النظرة نحو اعتبارات اربع مهمة تتمحور حولها هذه السياسات، الا وهي:

- **تراكم راس المال المادي**، لم يعد التركيز على تكوين راس المال مقتصرًا فقط على العنصر المادي بل اصبح الاهتمام يتجه بصورة متزايدة على تكوين راس المال البشري واصبح العنصر البشري من اهم العناصر التي تؤدي الى التطور الاقتصادي<sup>(٤١٦)</sup>.

- **تغير النظرة الى القطاع الزراعي**، حيث كان التوجه نحو الصناعة في بادئ الامر على حساب اهمال الزراعة، ومع بداية القرن الحادي والعشرين، اصبح التوجه نحو التطور الصناعي يصاحبه توجه نحو التطور الزراعي ان لم يكن يسبقه. فقد ادركت العديد من الدول ان فشل القطاع الزراعي او بقاءه متخلفاً يعني ضيق السوق المحلية وضعف الطلب على المنتجات المصنعة، حيث يلاحظ، انه حتى في حال اتجهت تلك الدول نحو التصنيع للتصدير، فان اغلب الطلب لايزال يتأتى من اسواقها الداخلية، كما ان نسبة لا بأس بها من الصناعات تعتمد على الطلب من سكان الارياف<sup>(٤١٧)</sup>.

- **تبدل النظرة الى التجارة الخارجية**، ان التوجه للتصنيع باحلال الواردات قلص التجارة الخارجية ودفع الى نشوء صناعات داخل البلدان النامية عالية الكلفة لا تقوى على المنافسة الخارجية ولا يمكنها الاستمرار دون الدعم الحكومي، ولهذا توجهت العديد من الدول النامية نحو الانفتاح على التجارة الخارجية التي ساعدت على نقل التكنولوجيا من جهة وفتح ابواب الطلب الخارجي من جهة اخرى<sup>(٤١٨)</sup>.

<sup>٤١٦</sup> - برنامج منظمة الأمم المتحدة الانمائي (UNDP)، ملخص تقرير التنمية البشرية، 2001 .

<sup>٤١٧</sup> - المصدر اعلاه.

<sup>٤١٨</sup> - الصادق، علي توفيق، و بلبل، علي احمد، "العولمة وإدارة الاقتصادات الوطنية"، صندوق النقد العربي، ابوظبي، 2000.

• **موقع الدولة من آلية السوق الحر:** ادركت معظم دول العالم، ايضا، ان هيمنة الدولة ومركزيتها في السوق، وخصوصاً في عمليات الانتاج، يعرقل عملية التطور الاقتصادي. وان الاسواق التنافسية هي افضل وسيلة لتنظيم عملية الانتاج وتوزيع السلع والخدمات، وعلى الدولة ان تبتعد عن دور "اللاعب" وتتخذ دور "الحكم" وان تتدخل حيث يفشل السوق فقط، كما هو الحال في ضرورة تبني الدولة لعمليات الاستثمار في البنية التحتية المادية والبشرية<sup>(٤١٩)</sup>. هذا من حيث الاستثمار، اما من حيث الرقابة فان الدولة يجب ان لا تتراخى في اداء واجبها في هذا المضمار، ذلك ان السوق، ولاسباب عديدة، منها الجشع، قد ينحرف في الاداء في قطاع معين من الاقتصاد بغياب الرقابة المحكمة من الدولة والمجتمع بمنظوماته المتنوعة، فيتعرض ذلك القطاع ومن معه من القطاعات المتشابكة الى الازدياد وربما الانهيار تماما<sup>(٤٢٠)</sup>، كما حدث في الأزمة المالية عام 2008، في اسواق المال في الولايات المتحدة الامريكية والاسواق الاخرى المتشابكة معها في انحاء العالم وبما عصفت بالاقتصاد الامريكي وكذلك العالمي لينتهي بكساد شديد<sup>(٤٢١)</sup>.

• **ان تجربة الاقتصاد العراقي ومتغيراته الراهنة تتطلب، إعداد سياسة اقتصادية، قائمة على الترابط والتكامل بين ثلاثة عناصر رئيسية هي وجود فلسفة اقتصادية للتنمية أولاً، وثانياً تفعيل مضامين المتغيرات المعاصرة في الاقتصاد العراقي لمرحلة ما بعد ٢٠٠٣، وخاصة الانفتاحية نحو العالم الخارجي وفسح المجال امام الاستثمار الخاص والديمقراطية، اما العنصر الثالث فهو تمتين العلاقة بين القطاعين الاساسيين في الاقتصاد الوطني وهما الزراعة والصناعة، في التوجه نحو تسخير النفط، ليس فقط كمورد مالي فحسب وانما ايضاً مورد استثماري في تأسيس صناعة محلية للمشتقات النفطية من جهة وتطوير**

<sup>٤١٩</sup> - مركز دراسات الوحدة العربية، مصدر سابق، ص ١٩-٢٠.

<sup>٤٢٠</sup> - قبرصي، عاطف، مصدر سابق، ص ٢٠.

<sup>٤٢١</sup> - الصادق، علي توفيق، مصدر سابق.

الصناعات ذات الارتباط الامامي والخلفي مع بقية النشاطات الاقتصادية، وبالذات القطاع الزراعي، وبما ينعكس على تنشيط العلاقات الوظيفية وایجاد روحية التحديث والتطور في الاقتصاد العراقي.

ان هذا الإطار المفاهيمي، الذي تتولد عنه ملامح الرؤيا لستراتيجية التطور الاقتصادي للعراق، تنبثق عنها حزمة متكاملة من السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية الكلية، يجب ان ترتبط بنظام تخطيط اقتصادي واضح من جهة، ومن جهة أخرى، ان اعتماد هذه السياسات، المذكورة في اعلاه، قد يكون متداخل ايضاً، بمعنى ان اتباع سياسة معينة لا يمنع من اتباع اخرى بنفس الوقت، ان توفرت الامكانية او اتباع مزيجاً بين سياستين حسبما يتطلبه الطرف الراهن الذي سوف تتطرق منه تلك السياسة من جهة وحسب نوع النظام الاقتصادي المتبع من جهة اخرى.

## 2-3 تجربة الصين في البناء التنموي

إن الاقتصاد الصيني، والذي هو جزء مهم جداً من الاقتصاد العالمي، يعتبر نموذجاً لتطبيق الاشتراكية على طريقة المدرسة الصينية التي يقودها الحزب الشيوعي الصيني، ولكن هو بالتأكيد نموذج لاقتصاد "السوق الحر الاشتراكي"، ذلك النموذج الذي يسمح للاستثمار (المحلي والاجنبي) بتسلم زمام التنمية في استثمار المورد المادي والطبيعي في القطاعات الانتاجية وان يكون الاستثمار في القطاعات الخدمية بيد الدولة.

لقد انفتحت الصين على الاقتصاد الرأسمالي العالمي في عام 1978، وسمحت بنمو القطاع الخاص، وتدفق الاستثمار الأجنبي والأموال الصينية الخاصة في الخارج الى داخل الصين، وفي ظل التخطيط والسيطرة في التنفيذ والتطور تحت قيادة الحزب الشيوعي. وأثبتت هذا التجربة نجاحاً في الزمن والامكانيات لم يحققه أي نظام اقتصادي عالمي حتى الآن، فما تم في الصين خلال الثلاثين سنة الماضية من تطور يعادل ما قام به الاقتصاد الرأسمالي خلال مائة عام (٤٢٢) ويمكن إيجاز الآلية التي اعتمدتها الصين كما يلي:

٤٢٢ - تقرير بي بي سي "الاقتصاد الصيني في الستين"، مصدر سابق.



الفلسفة الاقتصادية: المنهج الاشتراكي للحزب الشيوعي الصيني القائم على الانفتاح والاستفادة من تجارب الآخرين، وخاصة تجربة نظام السوق، مع الاحتفاظ بأساسيات المنهج.

الاستراتيجية: التحول نحو نظام السوق على طريقة الصين الاشتراكية.

السياسة: التحول نحو اقتصاد السوق جاء من خلال اعتماد الدمج بين سياستي: النمو بقيادة التطور الزراعي مع النمو بقيادة الصادرات المصنعة.

آليات التنفيذ: اتبعت الصين الخطوات التالية والتي كانت ترجمة لآليات من العمل على وفق خطط بمديات مختلفة سيرت عمليات التطور الاقتصادي والتنمية البشرية بشكل متوازي ومتدرج، وكما يلي:

أ. في عام 1978 اتخذت القيادة الصينية قرار بالسماح للاستثمار المحلي والاجنبي المباشر في عدد من "المناطق الاقتصادية الخاصة"، قرب المدن الساحلية في الصين، بعد ان انتهجت الدولة بنفسها سياسة تطوير بناها التحتية في مناطق السواحل تلك، قبل ذلك التاريخ بعدة سنوات، وفي بداية الثمانينات، اي في غضون سنتين من الاستثمار على نظام السوق في القطاعات الانتاجية حصراً، بدأ التوسع في تلك المناطق، وأصبحت هناك (14) مدينة ساحلية وثلاث مناطق مفتوحة للاستثمار الأجنبي. وبحلول عام 1993 كانت هناك (2000) منطقة اقتصادية خاصة زادت من انسياب رؤوس الأموال الأجنبية، وارتفع الناتج القومي والاستثمار خارج الميزانية الحكومية<sup>(٤٢٣)</sup>.

ب. اتبعت الصين طريقة متدرجة في الإصلاح الاقتصادي، فرغم تحرير السوق إلا أن دور الدولة ظل قوياً في تحديد وتنفيذ سياسات التنمية. ولم يقتصر الأمر على تطوير الصناعات التي جعلتها من اكبر المصدرين باتباع سياسة النمو بقيادة الصادرات المصنعة، بل بدأ الإصلاح أساساً في القطاع الرئيسي الذي يستوعب القدر الأكبر من العمالة وهو قطاع الزراعة. وفي البداية، ألغيت التعاونيات

<sup>٤٢٣</sup> - الامير، فؤاد قاسم، في الذاكرة؛ الاقتصاد العالمي والنموذج الصيني"، مصدر سابق، ص ٢٥.

الزراعية بنهاية السبعينات، وتم تحرير القطاع الزراعي إلى حد كبير، وتم اعلان الاستثمار في الريف الصيني لما يسمى بـ "مؤسسات القرى"، حيث ألزمت الدولة المستثمرين الصين على الاستثمار حصراً في الريف من خلال مؤسسات القرى، فكان ان بدأ الانتاج من هناك باعتماد سياسة النمو بقيادة التطور الزراعي. ساهمت هذه السياسة في استيعاب البطالة في الريف، حيث كانت معدلات البطالة تتجاوز البطالة في الحضر، الامر الذي امتص قدراً كبيراً من البطالة في تطور القطاع التجاري والخدمي. ونتيجة إصلاح قطاع الزراعة، إخرج حوالى (170) مليوناً من المزارعين الصينيين من حالة الفقر المدقع بحلول أواسط الثمانينيات.

ت. في الوقت الذي قامت به الدول الرأسمالية لإنقاذ بنوكها الكبرى من الإفلاس خلال الازمة المالية عام 2008، بخطط أنقاذ على شكل حوافز مالية، اعلنت الصين بالمقابل عن خطتها التحفيزية للإنقاذ بمبلغ (568) مليار دولار على مدى سنتين<sup>(٤٢٤)</sup>. ركزت الخطة على الإنفاق العام في عشر فقرات، بضمنها بناء الدور لذوي الدخل المحدود، ومشاريع الماء والكهرباء، وبناء البنى التحتية في المناطق الزراعية والمتخلفة، ومشاريع لحماية البيئة، والتحسينات التكنولوجية. إن مبالغ الخطة أعلاه، هي إضافة لما مخطط له اعتيادياً لهذه المشاريع. كما أنها أوعزت إلى مصارفها لتسهيل إعطاء القروض الميسرة للمواطنين لأغراض البناء أو تطوير أعمالهم، وتحسين تقنيات هذه الأعمال.

ث. استمرت الصين بالعمل على زيادة الاستهلاك داخل اسواقها، كما أن خططها تحت التنفيذ تشمل تدريب الملايين على تكنولوجيات متطورة، لتحسين صناعاتها وزراعتها تكنولوجياً، وبالأخص تطوير صناعاتها الثقيلة التي استثمرت فيها مبالغ هائلة في السنوات الماضية وهي مستمرة في ذلك، وقد وصلت إسهامات القطاعات خلال عام 2009 في الناتج المحلي الإجمالي الصيني، الى

<sup>٤٢٤</sup> - زيني، د. محمد علي، "الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل"، 2009، ص ٤٧٤ - ٤٧٧، ٤٨٣ - ٤٨٥.

(١١.٣%) في الزراعة، و(48.6%) في الصناعة، و(40.1%) في الخدمات. كما انخفضت نسبة الفقر حسب الأرقام الرسمية الصينية من (53 %) في عام 1980، إلى (2.5 %) في عام 2005، أما تقديرات الأمم المتحدة لعام 2007، فإن 35 % من سكان الصين يعيشون على أقل من دولارين يومياً، وهو الحد الدولي للفقر، فيما يعيش حوالي (130) مليون نسمة منهم في فقر مدقع أقل من دولار في اليوم. ومع ذلك فهؤلاء تتوفر لهم كافة الخدمات الصحية، وكافة الخدمات التعليمية وفي كل المراحل مجاناً، كما يتوفر لهم النقل ومياه الشرب والكهرباء والمواد الغذائية وبأسعار مدعومة، وهذه الأمور لا تتوفر في الدول الرأسمالية. كما وأن الصين، وقبل هذا الإصلاح الاقتصادي، كانت بلد المجاعات الأول في العالم.

**مقاربة النموذج الصيني مع الوضع في العراق:** ان هذه المقاربة انما تنطلق من واقع التغيير الذي تعرض له النظام السياسي في العراق خلال عام 2003 ومحاولات التحول من النظام الشمولي نحو النظام التعددي اللامركزي، وماتفرضه عملية التحول هذه من تبني لنموذج اقتصادي يتلائم والنظام اللامركزي في ظل ما عايناه العراق من فشل للنموذج التنموي الشمولي. هذا السيناريو يشابه ما حدث في الصين الشعبية مع فارق ان عملية التحول كانت مقصودة ومتدرجة، الامر الذي يسعى البحث لمحاولة محاكاته. هذا من جهة، ومن جهة اخرى، فان النموذج الصيني توجه مباشرة نحو الحلقة الاضعف في المنظومة الانتاجية لاقتصاده والمتمثلة بالفرد المزارع، لكي يوجه عملية التنمية والاصلاح الاقتصادي نحوه بعد ان قامت الدولة بعملية اعداد هذا الفرد من خلال استثمارها في مجالات الصحة والتعليم والغذاء لسنوات قبل التوجه نحو الانفتاح للاستثمار الاجنبي والمحلي عن طريق مؤسسات القرى، وهذا ما اعطى تلك التجربة خصوصيتها، حيث مزجت بين استثمار راس المال المعتمد على كثافة الايدي العاملة، باستغلال ماتوفره المنظومة الاقتصادية الزراعية من موارد بشرية وطبيعية. وكان ان بدأت عجلة التنمية والتطور تدار في الريف الصيني من خلال سياسة النمو

بقيادة التطور الزراعي. وهذا ايضا يوفر ارضية مشتركة مع الاقتصاد العراقي الذي يتميز بامكانياته الطبيعية والبشرية غير المستغلة، وبين النموذج الصيني الذي احسن استغلال موارده البشرية اولا ووظفها لخدمة عملية الانفتاح بعد ذلك. كما ان معاناة الفرد العراقي من اجواء اقتصادية متدهورة ومتقلبة قادت الى سلسلة تصدعات في المجتمع العراقي لايصح بموجبها التوجه نحو نموذج يثقل كاهل المواطن برمي عبء تنمية وتطور المجتمع على كاهله في ظل التبني المطلق لنظام السوق الحر.

ان خصوصية الوضع في العراق يفرض الدقة في اختيار نموذج اقتصادي يتوجه نحو؛ اولاً؛ التنمية البشرية في اعداد جيل واعي ومتقف في بناء القدرات لمواكبة التطور المعاصر؛

ثانياً؛ جهد استثنائي و توجه استثماري متميز ومكثف من قبل الدولة في توفير خدمات البنى الأرتكازية؛ المجتمعية منها والفنية (\*) على وفق نظام اقتصادي تُعد عناصره كلاً متكاملاً ومتفاعلاً، و بالتوازي مع؛

ثالثاً؛ التنمية والتطور الاقتصادي الذي يمكن ان تتخلى عنه الدولة لصالح السوق في القطاعات الانتاجية.

### 3- منظور استراتيجي في البناء التنموي للعراق

ان رسم ملامح استراتيجية اقتصادية ليس بالامر الهين في ظل اقتصاد يتسم بآرث متراكم من السلبيات تبلورت بمرور الزمن وتراكمت بفعل مرحلة الحروب والحصار أفقدته القدرة على الانماء الذاتي من جهة، ومن جهة أخرى الركون الى الريع النفطي

---

\* - خدمات البنى الأرتكازية، هي تلك الفعاليات التي تُعد أساس التنمية، وهي ترتبط بجهد استثماري قائم على المنفعة العامة وتوفير مستلزمات النشاط الاقتصادي في صفحاتها الفنية: شبكات الماء الصافي وشبكات التصريف (المجاري، تصريف مياه الأمطار) وخدمات الكهرباء (انتاجاً و توزيعاً) وشبكة طرق النقل والجسور ومشاريع الري والسدود...الخ. اما الخدمات المجتمعية، فهي تلك الفعاليات التي تقدم خدمات التربية والتعليم والصحة وكذلك الفعاليات الثقافية والترفيهية... وغيرها من الفعاليات التي تتطلب جهد متميز في الاستثمار الحكومي لتشكيل القاعدة الأساسية للبناء التنموي، على الأقل في المراحل الاولى للتنمية.

في تلبية احتياجات المجتمع. هذا الارث اقترن ايضاً بضبابية التوجه الاقتصادي الراهن بين الدعوات الى اعتماد آليات السوق في تخصيص الموارد مع كل ما يمتلكه هذا الاقتصاد من خلفية عميقة في القطاع العام ودور الدولة في الحياة الاقتصادية. وبذلك تتبع ضرورة المزاوجة بين هذا وذاك في استراتيجية اقتصادية بقدر ما تستند على اسس اقتصادية فانها تتطلب بيئة قانونية ملائمة اضافة الى البيئة الاجتماعية الداعمة. وهو ما يتطلب اعداد فلسفة اقتصادية تشكل القاعدة الصلدة التي تعتمد عليها توجهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق.

وفي خضم التجربة الفتية الرهنة، بعد عام 2003، وما تتكبل به من أرهاصات الماضي في الحكم المركزي وسيطرة الحزب الواحد والنمط الايدولوجي والفكري الذي ساد العراق لأكثر من ثلاثين سنة، علاوة على عدم الاستقرار السياسي و ضبابية القوى الاجتماعية الأكثر تأثيراً في المجتمع، فكراً وسلوكاً لحد الآن، يجعل من الصعوبة تقصي فلسفة اقتصادية واضحة للاقتصاد العراقي، حالياً.

### 3-1 أثار الانتباه نحو آلية لصياغة فلسفة اقتصادية

ان صياغة فلسفة اقتصادية، بالتأكيد، تستند الى تراث فكري قائم على محاوره الآخر والاستفادة من تجاربه وبما يتوافق وخصائص المجتمع العراقي في اعماقه الحضارية اولاً، وديمومة تواصله مع افرازات العالم المعاصر ثانياً. والعراق يمتلك من القدرات الفنية والعلمية ما يؤهله لصياغة هذه الفلسفة وبالتناغم مع التوجهات السياسية القائمة في البلد.

ان اخطر ما يميز الموقف الاقتصادي للعراق حالياً هو عدم وضوح الرؤيا فيما يتعلق بنوع نظامه الاقتصادي المرغوب، والذي نتجت عنه سلسلة من التخططات والاختفاقات في مجال سياساته الاقتصادية اضيفت الى تركة ثقيلة كانت ممارسات الانظمة السابقة قد اورثتها له. وان اهم المؤشرات التي يمكن تثبيتها والتي اشرت عدم وضوح نظامه الاقتصادي كانت:

أ. العراق بعد تغير النظام السابق في عام 2003 وقّع اتفاقية مع صندوق النقد الدولي بهدف معالجة تركة الديون الخارجية من النظام السابق، على أساس التخفيض التدريجي للديون بالاتفاق مع نادي باريس، وبذلك فهو اجراء اضطراري ادخل العراق في برامج الخصخصة وحرية السوق وانسيابية الأسعار وتقديم طلب الانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية اكثر مما هو نابع من فلسفة اقتصادية جديدة<sup>(\*)</sup>. مما اعطى تصورات جديدة عن ملامح التوجه الاقتصادي للعراق القائم على الانفتاحية والتعامل مع المتغيرات الدولية، مع رسم لتوجهات جديدة قائمة على آليات السوق في تحديد الاسعار وحركة عناصر الانتاج.

ب. في عام 2005، تم اقرار دستور جديد للعراق عن طريق الاستفتاء الشعبي، وردت فيه مواد اوضحت ملامح النظام الاقتصادي الجديد في العراق، كما جاء في المادة (23): "الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها"، وكذلك ما جاء في المادة (25) من "...تشجيع القطاع الخاص وتنميته". وهي اشارات بقدر ضرورتها، إلا انها ليست بالوضوح الكاف لتحديد النظام الاقتصادي في العراق، إذ ان مثل هذه التوجهات كانت مطروحة سابقاً، ولكن في نطاق ضيق عند التطبيق، هذا من جهة ومن جهة أخرى، لم يحدد الدستور صراحة طبيعة النظام الاقتصادي هل هو نظام رأسمالي حر (على غرار النظام الأمريكي مثلاً)؟ ام انه نظام رأسمالي موجه (على غرار النظام الفرنسي مثلاً)؟، ام انه نظام مختلط بين النظامين الرأسمالي والاشتراكي (على غرار النظام الصيني)؟ ثم ما هو التوسع المعطى للقطاع الخاص؟ ما هو الهيكل التنظيمي والإداري والسياسي المنبثق؟ وكيف يعمل؟ ثم، وهو المهم، ما هو المضمون، وما هو المشروع السياسي والاجتماعي للقطاع العام، الذي ورثه النظام الحالي، الذي يعمل بموجبه، ويبحث لتحقيقه؟ هل يعني فقط أبدال السلطة السياسية بسلطة جديدة لها طروحات متنوعة؟ ثم ما هو التحول الاقتصادي المنشود؟ كل هذه الاسئلة،

\* - انظر الفصل الثاني/ المبحث الاول، الفقرة (٢-٢) من هذا الكتاب.

وغيرها، لم نجد لها جواباً دقيقاً وواضحاً، بالرغم من مرور أكثر من تسعة سنوات على التغير السياسي في العراق، مع ما نصه عليه الدستور اعلاه، بوجوب اصدار قوانين لاحقة في تنظيم المواد الدستورية المشار اليها في اعلاه.

ت. في كانون الأول من عام 2008، وقع العراق رسمياً اتفاقية "الإطار الإستراتيجي لعلاقة صداقة وتعاون بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الامريكية"، وهي اتفاقية صادق عليها مجلس النواب العراقي، وبالتالي فهي ملزمة للعراق. ولكن بنفس الوقت فإن الكونغرس الأمريكي لم يصادق عليها، وهي حتى لم تعرض عليه رسمياً، فهي إذًا غير ملزمة للولايات المتحدة، وان مواد القسم الخامس من الاتفاقية وتحت عنوان : "التعاون في مجالي الاقتصاد والطاقة"، نصت على ان الاتفاقية تسعى الى "بناء اقتصاد مزدهر ومتنوع ومتنام في العراق، ومندمج في النظام الاقتصادي العالمي ... وسوف يتطلب استثماراً غير مسبوق في إعادة البناء وتنمية الموارد الطبيعية والبشرية المتميزة، ودمج العراق في "الاقتصاد العالمي ومؤسساته" ... ورغم تكرار ورود تعبير دمج العراق في "النظام الاقتصادي العالمي"، ولكن لم يحدد الاتفاق، نموذج الاقتصاد العالمي، هل هو حسب "النموذج الصيني"، أو "النموذج الأوروبي"، أو "النموذج الماليزي"، أو "النموذج الأمريكي". ولكن طالما أن الاتفاق مع أمريكا، الأرجح، ان، هو النموذج الأمريكي.

هذه المؤشرات يمكن ان تعكس الاعلان الرسمي غير المباشر الوحيد الذي يجعل العراق متبنياً لاقتصاد السوق وماعداها فلا يوجد هناك اي قرار من قبل الدولة بتبني هذا النموذج او ذاك من الانظمة الاقتصادية المعروفة. أن عدم الوضوح في ذلك، يتمثل في كون القوى المشتركة في المشهد السياسي الآن لم تكن تمتلك برامج اقتصادية واضحة المعالم منذ التغير في نيسان 2003، حيث لم نجد ما يحدد الفلسفة الاقتصادية للدولة (وكما استعرض البحث) سوى بعض التوجهات العامة في اعتماد آليات نظام السوق، والدعوات إلى الخصخصة ولكن لم يتضح كيف يتم التعامل مع كل هذا الموروث، في إبعاده الاجتماعية والاقتصادية، للدور المهيمن

للقطاع العام في حركة المجتمع منذ أكثر من نصف قرن؟ ومما يساهم في تفاقم الأزمة أن الاقتصاد العراقي هو أصلاً اقتصاد مشوه ورث أمراض مزمنة تجلت في الديون الخارجية والبطالة وعدم تنوع جوانبه الهيكلية واعتماده على مصدر واحد (النفط) وارتفاع حجم مساهمة قطاع الخدمات وتراجع مساهمة القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة وإهمال القطاع السياحي.

اذن صياغة اي فلسفة اقتصادية تنطلق من تحليل للتحديات الرئيسة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، والبحث في مسارات التعامل معها لغرض المعالجة انطلاقاً من عصارة الفكر الانساني ودينامية المنطق ضمن مسارات العقلانية الاقتصادية. إن التحديات التي واجهت و تواجه العراق اليوم معقدة وشائكة، وهي وليدة مراحل سابقة، فمنذ ان تأسست الدولة العراقية في العام (١٩٢١) وتعاقب الفترات السياسية التي مرت بالبلد، فان الاقتصاد العراقي يعاني من:

أولاً: **تحديات اقتصادية-هيكلية:** تتمثل وبشكل رئيسي في:

- قطاعات إنتاجية غير فاعلة أو غير مؤثرة في بنية الاقتصاد الوطني: فالصناعة العراقية صناعة هامشية وغير منافسة، وغير قادرة على الدخول الى الأسواق الإقليمية على الأقل.
- الزراعة العراقية أيضاً مصابة بانخفاض الإنتاجية وتدهور البنى التحتية نتيجة ارتفاع تكاليف المنتج المحلي، أي ارتفاع كلفة الوحدة الواحدة: تدني في مستوى وكفاءة خدمات البنى الارتكازية المجتمعية منها والاقتصادية.
- اعتمادية شديدة على النفط في توفير الإيرادات المالية وسيادة ظاهرة التعامل مع القطاع النفطي كمورد مالي لاقتصاد ريعي أكثر مما هو مورد مالي يمكن استثماره للنهوض بالقطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني<sup>(٤٢٥)</sup>.
- المديونية العالية المتراكمة والموروثة من النظام السابق، فضلاً عن مبالغ تعويضات حرب الكويت.

<sup>٤٢٥</sup> - الكنان، د. كامل كاظم، "منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي، مصدر سابق.



ثانياً: **تحديات إدارية- مؤسساتية:** تتجلى في انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الحكومي وتقشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي مع سيادة الأساليب الإدارية التقليدية ذات النزعة البيروقراطية والمعتمدة على قوانين وتشريعات لا تتلاءم والواقع الجديد للعراق، مع مركزية عالية في البعد المكاني لمدينة بغداد في الهيكل الإداري للدولة العراقية.

ثالثاً: **تحديات اجتماعية-سلوكية** تتجلى في اتكالية الإنسان العراقي على الدولة وسيادة ظاهرة الإسراف واللامبالاة في التعامل مع المال العام، مع تدني مستويات المعيشة بمؤشرات التنمية البشرية.

رابعاً: **تحديات امنية وسياسية** تتمثل في الوضع الأمني غير المستقر وتجاذبات التحول السياسي في ترسيخ آليات عمل جديدة قائمة على اللامركزية والديمقراطية والشفافية، بعد سنوات طويلة من المركزية والشمولية في إدارة الدولة.

وإزاء كل هذه التحديات يمتلك العراق من الامكانات الطبيعية والبشرية والمادية ما يؤهله لمعالجة هذه التحديات، كما جاء في تحليل هيكلية هذا الاقتصاد(\*)، إذا ما امتلاك الطريق الاقتصادي الواضح، المرتكز على امتلاك الرؤية الاقتصادية النابعة من خصائصه الذاتية. وهو ما يتطلب حث القوى السياسية المؤثرة في المشهد العراقي الراهن، الى ضرورة السعي الجاد والدؤوب لأمتلاك المبادرة وتحشيد الجهد العلمي والسياسي لوضع اللبنة الأساسية في رسم ملامح فلسفة اقتصادية تتوافق مع عراق ما بعد نيسان/2003، مستنديين في ذلك على:

أ. الارث العربي والاسلامي الذي يمتلكه العراق عبر التاريخ الانساني.

ب. طبيعة الحكم السياسي القائم على الديمقراطية والتعددية والانفتاح نحو العالم.

ت. المبادئ الاساسية التي جاء بها دستور 2005.

ث. ما تمتلكه التيارات السياسية من عصارة فكر وتجارب في التطبيق.

\* - انظر الفصل الثالث/ المبحث الثاني من هذا الكتاب.

هذه التوجهات الرئيسية يفترض ان تشكل الخطوات الجدية في المرحلة القادمة، والتي هي بالتأكيد، مرحلة صراع الافكار بين نخب المجتمع لبلورة اسس واضحة وممنهجة في طريق البناء التنموي للعراق. وهو ما سنحاول المشاركة فيه معتمدين على آليات التخطيط الاستراتيجي، التي اشار اليها الكتاب في الصفحات السابقة.

### **3-2 عصف ذهني في صياغة خطة استراتيجية للمنهجية المقترحة**

ان المنظور الاستراتيجي في تحليل كوامن الاقتصاد العراقي يكاد يتبلور في مجموعة من التفاعلات الحالية المعبرة عن حالة عدم التوافق بين امكاناته الذاتية من موارد طبيعية ومادية يزخر بها هذا الاقتصاد وبين ما آل اليه الحال عبر مسارات التجسيد الفعلي في الاخفاق المتكرر لتسخير هذه الامكانات باتجاه التنمية والتطور المنشود، وما ترتب عليها من تدني في المؤشرات الحياتية لسكانه مقارنة ليس فقط مع الدول المتقدمة، وانما ايضا مع اقرب الدول المجاورة له. هذه المفارقة، بالتأكيد، لا ترتبط بمؤشرات داخلية فحسب وانما ايضا بابعاد دولية ذات مضامين سياسية أجهضت اغلب محاولات النهوض الاقتصادي في البلد، ويتجلى ذلك ايضا، عندما يرتبط المورد الرئيسي للتمويل بمتغيرات السوق العالمي، ألا وهي اسعار النفط الممول الاساسي لمشاريع وخطط التنمية في العراق.

ان بناء المنظومة الاستراتيجية، لا ينطلق من العدم وانما يتفاعل مع معطيات الواقع بافرازاته الراهنة مع كل امتدادها الزمني عبر الاجيال، ليتم اعداد نسيج متكامل من الافكار المنبثقة من الواقع والقادرة على التعامل معه بفاعلية التغير نحو الافضل. هذه السمفونية تتطلب الاداة الكفوة ذات المهنية العالية في تحييد كل النتؤات الغريبة عن خوارزمية المعادلة الاقتصادية، ليس بهدف التقاطع، وانما بهدف تطويعها مع مسيرة البناء الاقتصادي مع تحييد ما يمكن تحييده من مؤثرات سلبية من تأثيرات سياسية او ديموغرافية او طائفية او كل ما له انعكاس سلبي على هذه المسيرة، انطلاقاً وترسيخاً للعقلانية الاقتصادية.

هذه العقلانية الاقتصادية هي التي ترسم طريق البناء على وفق آليات القانون الاقتصادي في استخدام الموارد وتكثيف الجهود والابتعاد قدر الامكان عن التأثيرات الجانبية التي تقود الفعل الاقتصادي الى مجرات متباعدة، ان لم تكن متقاطعة في ادائها الوظيفي، وهذا ما حدث بالضبط في مسيرة الاقتصاد العراقي منذ الخمسينات ولحد الآن. والسؤال المطروح هو هل امتلكننا العبرة الكافية من كل هذا الامتداد الزمني، في بعثرة الاموال والجهود في متاهات متعددة خارج السياق الاقتصادي، والذي تجسد في هذا التخلف الذي يعاني منه هيكل الاقتصاد العراقي؟ وهل آن الأوان ان نترك للاقتصاديين دورهم في ما يطلق عليه حالياً بـ "إعادة الأعمار او البناء" لكي لا نعيد تجارب الماضي ونبقى وكأننا "تركض على جهاز رياضي" لم نتقدم خطوة واحدة الى الامام. وفق هذا التصور نطرح الافكار حول صياغة خطة استراتيجية للاقتصاد العراقي نابعة من خصائصه الذاتية اخذين بنظر الاعتبار محيطه الدولي في ثلاث جوانب رئيسية:

- التقانة والمعلوماتية وضرورة بناء القدرات؛
  - قوى التوازن الدولي: الصراعات الدولية في المنطقة وانعكاساتها على العراق؛
  - تقلبات سوق النفط الخام: اسعار النفط العالمية.
- اما على مستوى المتغيرات الداخلية، فقد تم الاسترشاد بالخطوط الرئيسية ذات الصلة بالموضوع وهي:

- دستور جمهورية العراق 2005؛
- الاطلاع على البرامج المختلفة للقوى والكتل السياسية في العراق؛
- خطة التنمية الوطنية 2010-2014.

### ٣-٢-١ خطوات بناء الخطة الاستراتيجية

يتبلور العمل الاستراتيجي في خطواته الاولى على عقد جلسات للعصف الذهني لمتخذي القرار والفنيين من ذوي العلاقة في اعداد الخطة، لتحديد نقاط القوة، الضعف، الفرص والتهديدات بناءً على منهجية إعداد الخطة الإستراتيجية للاقتصاد الوطني.

أولاً: **تحليل مكونات المصفوفة الرباعية لـ SWOT:** على ضوء ما تم طرحه من تحديات للاقتصاد العراقي وما يزخر به من امكانات تنموية، يفترض من فريق العمل الاستراتيجي ان يعد المصفوفة الرباعية لاعطاء تصور واضح عن هذا الاقتصاد للمساعدة في تشخيصه وتحديد توجهاته الرئيسية للمنظور المستقبلي من خلال تحليل العناصر الايجابية من عناصر قوة في الداخل وفرص متاحة ضمن الظروف الخارجية المحيطة بالاقتصاد من جهة، وتحليل العناصر ذات التأثير السلبي: عناصر الضعف ضمن واقع الاقتصاد الوطني وما يعانيه من تحديات في محيطه الخارجي من جهة أخرى.

أ. **البيئة الداخلية:** يمكن ادراج عناصر القوة والضعف ضمن البيئة الداخلية للاقتصاد العراقي ب:

#### 1. عناصر القوة الداخلية للاقتصاد العراقي Strengths:

- توفر الموارد: السكان، والموارد الطبيعية والامكانات السياحية.
- إعداد الخطط التنموية.
- القدرة الذاتية للاقتصاد العراقي على تنفيذ السياسات.
- توفر التمويل المستقل.

#### 2. عناصر الضعف الداخلي للاقتصاد العراقي Weaknesses:

- بيروقراطية ورتابة الجهاز الاداري.
- عدم وضوحية النظام الاقتصادي وبالتالي السياسة الاقتصادية.
- تدخل السياسة في الاقتصاد.
- سلوكية الانسان العراقي وتدني مستويات المعيشة بمؤشرات التنمية البشرية.
- تدني في مستوى وكفاءة خدمات البنى الارتكازية المجتمعية منها والفنية.

ب. **البيئة الخارجية:** ان الظروف المحيطة بالاقتصاد العراقي افرزت العديد من العقبات التي تتطلب المعالجة والتعامل معها بمرونة عالية لتجاوزها من جهة،

ومن جهة أخرى هناك امكانات يفترض استغلالها كفرص متاحة في تسخير الفعل التنموي لهذا الاقتصاد.

### 1. الفرص: (Opportunities)

**فرص داخلية:** يمكن تلخيص الفرص الداخلية المتوفرة للاقتصاد العراقي بـ:

- توفر الهياكل الاقتصادية: الزراعية والسياحية والصناعية القائمة والتي تحتاج لإعادة تأهيل.
- تفعيل مواد الدستور.
- تفعيل قانون الاستثمار ومعالجة الاختناقات الواردة فيه.
- عوائد النفط.
- توفر الايدي العاملة النشطة.
- فرص خارجية:** تتوفر بعض الفرص التي يوفرها المجتمع الدولي دعماً للاقتصاد العراقي:

- توفر فرص دخول النقد الاجنبي في السوق العراقية (الاستثمار).
- التعامل مع التقانة الحديثة.
- مساعدة المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الزراعة الدولية..الخ.

### 2. التهديدات والمخاطر Threats

**تهديدات داخلية:** تكمن التهديدات والتحديات الداخلية للاقتصاد العراقي بـ:

- اختلال الموازنة العامة للدولة.
- عدم توفر البيئة القانونية.
- الارث للنظام الاداري الشمولي.
- تلكؤ الإطار البيئي والاستدامة.
- عدم تمكين المرأة بما يتناسب ودورها في التنمية الاجتماعية (الجندر)
- الامية والتسرب من التعليم الابتدائي.

### تهديدات خارجية: تتمثل بـ:

- منافسة غير متكافئة من السلع الاجنبية للصناعة الوطنية.
- نظام الاستيراد المفتوح.
- المديونية المتراكمة وتعويضات حرب الكويت.
- عدم استقرار الوضع السياسي والامني.
- ظروف دولية غير مستقرة في المنطقة المحيطة بالعراق.

وفي تحليل هذه المعطيات للاقتصاد العراقي، يمكن اعداد مصفوفة من المتغيرات الداخلية منها والخارجية ذات التأثير في اتجاهات التنمية المرغوبة، استناداً الى المقومات الايجابية والتي تُعد بمثابة ركائز قوة في فرص متاحة (O+S) وفي جوانب ضعف يمكن التعامل معها بايجابية عند وضع المعالجات واتخاذ الخطوات الجدية لتسخيرها في خدمة المنهج التنموي المرغوب (O+W). وتكمن رصانة وجدية هذه الاستراتيجية في القدرة على التعامل مع التهديدات او المعوقات امام بناء المنهج التنموي اعتماداً على مكان القوة في هذا الاقتصاد (T+S) وتسخيرها في التعامل المرن مع جوانب الضعف والمخاطر التي تحيط بالاقتصاد الوطني (T+W) لتحبيدها والتعامل معها تدريجياً، للتخفيف من أثارها السلبية على الاقتصاد الوطني: انظر المخطط رقم (١١).

**أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي**

**المخطط رقم ( ١١ ) مصفوفة التحليل الرباعي للأقتصاد العراقي**

البيئة الخارجية		البيئة الداخلية	
الفرص Opportunities		نقاط القوة (Strengths)	
<p><b>الفرص الداخلية؛</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>توفر الهياكل الاقتصادية؛ الزراعية والسياحية و الصناعية القائمة .</li><li>تفعيل مواد الدستور.</li><li>تفعيل قانون الاستثمار ومعالجة الاختناقات الواردة فيه .</li><li>عوائد النفط</li><li>توفر الايدي العاملة</li></ul> <p><b>الفرص الخارجية؛</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>توفر فرص دخول النقد الاجنبي في السوق العراقية (الاستثمار).</li><li>التعامل مع التقانة الحديثة.</li><li>مساعدة المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الزراعة الدولية ..الخ.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>توفر الموارد: السكان، والموارد الطبيعية والسياحية.</li><li>إعداد الخطط التنموية.</li><li>القدرة الذاتية للاقتصاد العراقي على تنفيذ السياسات.</li><li>توفر التمويل المستقل.</li></ul>	
التهديدات Threats		نقاط الضعف (Weaknesses)	
<p><b>التهديدات الداخلية؛</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>اختلال الموازنة العامة للدولة.</li><li>عدم توفر البيئة القانونية.</li><li>الارث للنظام الاداري الشمولي.</li><li>تلكؤ الاطار البيئي والاستدامة.</li><li>عدم تمكين المرأة بما يتناسب ودورها في التنمية (الجندر)</li><li>الامية والتسرب من التعليم الابتدائي.</li></ul> <p><b>التهديدات خارجية؛</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>منافسة غير متكافئة من السلع الاجنبية للصناعة الوطنية.</li><li>نظام الاستيراد المفتوح.</li><li>المديونية المتراكمة وتعويضات الكويت.</li><li>عدم استقرار الوضع السياسي و الامني.</li><li>ظروف دولية غير مستقرة في المنطقة المحيطة بالعراق.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>بيروقراطية ورتابة الجهاز الاداري.</li><li>عدم وضوحية النظام الاقتصادي وبالتالي السياسة الاقتصادية.</li><li>تدخل السياسة في الاقتصاد .</li><li>سلوكية الانسان العراقي وتدني مستويات المعيشة بمؤشرات التنمية البشرية.</li><li>تدني في مستوى وكفاءة خدمات البنى الارتكازية المجتمعية منها والاقتصادية.</li></ul>	
T+S		O+S	
T+W		O+W	

ثانياً: **مرتكزات أعداد الخطة الاستراتيجية**؛ بعد ان قام فريق العمل الاستراتيجي بأعداد تحليل لإمكانات الاقتصاد العراقي وبيان اوجه القدرة على النهوض التنموي وما يعانيه من معوقات او تحديات تتطلب السعي الجاد في معالجتها وتذليلها قدر الامكان لاستمرارية مسيرة التنمية في العراق، وعلى ضوء هذا التحليل، يتم صياغة المرتكزات الأساسية التي يُعتمد عليها في أعداد الخطة الاستراتيجية، وكما يلي:

**الرؤية:** اقتصاد متطور فاعل وديناميكي، ينعم بالسلام والرفاهية، ويتفاعل بايجابية مع الاقتصاد العالمي.

**الرسالة:** الارتقاء بكفاءة استخدام الموارد المتاحة، وتسخير الايرادات النفطية في أحداث التنمية المنشودة بابعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية.

**المنظور الاستراتيجي للخطة:** اعتماد استراتيجية الاصلاح الاقتصادي المتدرج المبنية على نظام اقتصادي واضح المعالم، ينطلق من القاعدة (المورد البشري) ليصل الى القمة (النظام الاقتصادي) ومايتطلبه من اصلاح إداري متدرج ايضاً.

**الاهداف الاستراتيجية العامة:** الاهداف المطروحة ذات ابعاد:

- أ. **بعد مادي** يتمثل بإعاده هيكلة الاقتصاد العراقي ليتبوء القطاعين الزراعي والسياحي مكانتهما من خلال تحرير الاقتصاد من التبعية الكاملة لإيرادات النفط و إعادة تصميم وبناء القطاعات الإنتاجية، وخاصة قطاعي الصناعة التحويلية والزراعة مع تنشيط السياحة وتفعيل دورها لتساهم بشكل كبير في تعظيم الإنتاج المحلي وزيادة دخل المواطن.
- ب. **بعد اجتماعي** يتمثل باعادة بناء الانسان العراقي واستثمار المورد البشري، فالاستثمار البشري- تطوير الموارد البشرية- هو غاية التطور الاقتصادي، كما انه عامل اساسي في زيادة الانتاجية وارتفاع النمو في الناتج المحلي، ويشمل الانفاق الحكومي على نشر التعليم وتوسيع التدريب الفني وتوفير المياه الصالحة للشرب والعناية بالصحة العامة والاهتمام ببرامج التغذية والتلقيح وتعليم المرأة والتخطيط العائلي.



ت. **بعد بيئي:** يتمحور حول المحافظة على البيئة بكل مكوناتها، مستفيدين في ذلك من تجارب الدول الاخرى في التعامل مع البيئة، سواء فيما يتعلق باستخدام الموارد الطبيعية ضمن موازنة التنمية المستدامة وحصة الاجيال القادمة في الثروات الطبيعية المتاحة، او فيما يتعلق بالتعامل مع التقنية الحديثة، احدى ضرورات النهج التنموي المرغوب، في المحافظة على البيئة.

ث. **بعد تشريعي** لتنظيم عمليات الانتاج والتوزيع وتأمين حرية المنافسة في السوق وتوفير قضاء مستقل للحسم في قضايا المنازعات التجارية وتحديد حقوق الملكية الخاصة وضمان الحماية التامة لها، وبما يوفر الثقة للاستثمار الاجنبي للدخول والمساهمة الفاعلة في التنمية.

وهذا يتم من خلال اعتماد استراتيجيات قريبة ومتوسطة وبعيدة الامد:

#### ١. الاستراتيجية قريبة الامد (2013-2017): النهج العلاجي

الهدف:- إعادة بناء الانسان العراقي والارتفاع بمستوى الكفاءة الانتاجية.

- تحريك عجلة الاستثمار في القطاع الخاص، وخاصة في مشاريع الاسكان والكهرباء والمشاريع ذات التقنية الصناعية منها والزراعية، بما في ذلك تحديث الريف العراقي، مع توجيه قطاع الاستثمار الخاص نحو السياحة الطبيعية، العلاجية، على ان تبقى السياحة الاثارية والدينية تحت إدارة القطاع العام لتعلقها بكيونانات مادية تعتبر ملكاً عاماً للدولة العراق.
- توجيه استثمارات الدولة نحو القطاعات الخدمية التعليم، الصحة، والماء، الغذاء، البنى التحتية للمعامل والمصانع المتوقفة عن العمل والاهتمام بالمرأة ودورها في السيطرة على حجم الاسرة.

#### ٢. الاستراتيجية متوسطة الامد (2017-2025): النهج الاصلاحي

- الهدف:- رفع كفاءة قدرات المورد البشري لتحقيق الاستدامة في الاقتصاد الوطني.
- رفع مستوى الدخل للفرد العراقي.

الاهتمام بالاطار البيئي والاستدامة عند افساح المجال لعمل القطاع الخاص في مجال القطاعات الصناعية وبالذات الزراعية والصناعة التحويلية للمحافظة على رقعة الارض الزراعية وزيادة غلة الأرض (إنتاجية الدونم)، وتوجيه الاستثمار العام نحو استصلاح الاراضي الزراعية والإدارة التكاملية للمياه مع افساح المجال للقطاع الخاص كي يتولى عمليات اقامة منشآت اعادة التدوير للموارد الطبيعية مع استمرار الاستثمار العام بتطوير الموارد البشرية ودعمها.

### ٣. الاستراتيجية بعيد الامد (2025-2035): نهج النهوض التنموي

الهدف: - الارتقاء بمستوى الدخل للفرد العراقي بنسبة اعلى من نسبة النمو السكاني من اجل رفع مستوى معيشة الفرد العراقي.

سيكون التوجه نحو افساح المجال للقطاع الخاص لكي يتولى زمام القطاعات الإنتاجية باكملها زراعية، سياحية، صناعات تحويلية بعد استكمال الاطار التشريعي والإداري وتحويل النظام المالي للدولة نحو نظام الضريبة لكي تكون اساس التمويل والتوجه بشكل كامل نحو اللامركزية الإدارية والمشاركة المجتمعية عن طريق المجالس المحلية. ولكي نصل الى تحقيق تلك الاستراتيجيات لا بد من:

- اختيار النظام الاقتصادي واعتماد السياسة الملائمة.
- انجاز الاصلاح الإداري والعمل بمنهج الحكومة الالكترونية.
- انجاز الاطار التشريعي والقانوني.
- اعادة هيكلة الاقتصاد العراقي.
- تنمية الموارد البشرية وبناء القدرات.
- توفير البيئة الملائمة للاستثمار ومد جسور الثقة للقطاع الخاص.
- اعادة تأهيل البنى الارتكازية، الفنية منها والمجتمعية.
- الدعم الحكومي في الغذاء والصحة والتعليم والزامية التعليم ومحو الامية.
- التوجه نحو الإدارة التكاملية للمياه واستكمال الإطار البيئي بتشريعاته وقوانينه لحماية الموارد الطبيعية في العراق.

### 3-2-2 المؤشرات الرئيسية للخطة الاستراتيجية وتوجهات التنمية

ان اهم ما افرزته تجارب التطور الاقتصادي في مختلف دول العالم النامية هو تحديد علاقه بين الدولة والسوق، او بعبارة اخرى العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص، وهذا يحدث عندما تكون الادوار مكملة بعضها للآخر، اي عندما تتبنى الحكومة دوراً ودياً تجاه السوق، فتتركه يعمل بحرية حيث تفشل هي وتتدخل حيث يفشل السوق بالمقابل. ونعتقد ان النموذج الكينزي القائم على تدخل الدولة في الاقتصاد، مع نشاط متميز للقطاع الخاص في بناء منظومة وطنية للمشروعات الصناعية من خلال تجسير العلاقة بين الصناعة والزراعة مع تنشيط الفعاليات السياحية. ان دور الدولة في الحياة الاقتصادية ضرورة تتطلبها توجهات التنمية الجديدة في العراق في توفير مستلزمات البنى الأرتكازية وأخضاع الموارد النفطية الى توجه استثماري في علاقات إنتاجية لنشاطات اقتصادية وطنية، شرط ان تكون هناك رقابة شعبية فعالة على النشاط الاقتصادي للدولة وبما يضمن محاربة الفساد، على ان يقترن ذلك كله في بناء القدرات وإعادة هيكلة الموارد البشرية باتجاه العصرية والتطورات الفنية والتقنية الحديثة.

ويمكن الاستهداء بذلك على التجربة الصينية ، حيث اثبتت ان آليات السوق تعمل بكفاءة في النشاطات الانتاجية، كإنتاج السلع الالكترونية والانسجة والاسمنت وصناعة الاحذية والملابس والصناعات الغذائية والصناعات الإنشائية وإدارة الفنادق والإنتاج الزراعي والصناعة السياحية، في حين تتعثر في الفعاليات والنشاطات الخدمية: كخدمات البنى التحتية وحماية البيئة وتوفير الصحة ومكافحة الفقر والرعاية الاجتماعية. وفي الغالب لا يفضل الاستثمار الخاص الولوج في المجالات التي لا يحقق فيها ارباحاً مباشرة والتي تتولاها الدولة باجهزتها المعنية، على ان تقوم الدولة وعلى غرار النموذج الصيني بعملية اعداد البنى التحتية المادية التي تخص القطاعات الإنتاجية التي تنوي خصصتها لتوفير الارضية الملائمة للاستثمار الاجنبي من جهة ولكي تكون زمام الامور بإدارة دفة الاستثمار من جهة اخرى.

أولاً: اعتماد سياسة اقتصادية واضحة؛ بعد عملية تبني التوجه التنموي المرغوب (النظام الاقتصادي)، لا بد من تحديد السياسة الاقتصادية المناسبة في ظل مؤشرات التطور والتنمية الأكثر أولوية ضمن هذه المرحلة، وتعد مؤشرات التنمية البشرية، التي تعتمدها الأمم المتحدة؛ الفقر والتعليم والصحة هي الأكثر تأثيراً في بنية المجتمع اليوم. واعتماداً على ذلك يمكن تبني السياسات التي من شأنها:

- النهوض بالاقتصاد العراقي في كل المتغيرات الاقتصادية الكلية، وبالذات في القطاعات الإنتاجية والقطاعات الساندة لها. ونقصد من ذلك ان تكون هناك خطة كلية خمسية للاقتصاد الوطني، تستند على منظور فلسفي يفرز تخطيط اقتصادي بعيد المدى، على ضوء سياسات اقتصادية، يمكن من خلالها وضع سياسات قطاعية، اي هناك خطة اقتصادية للقطاع الصناعي وخطة اقتصادية للقطاع الزراعي والقطاع الخدمي وغيره من قطاعات الاقتصاد الوطني، اضافة الى خطة مكانية على مستوى المحليات، وهو ما يمكن أن تتبناه وزارة التخطيط العراقي، في التنسيق لإعداد خطة التنمية الوطنية.
- السعي لإيجاد تنوع في الهيكل الإنتاجي للاقتصاد العراقي انطلاقاً من الإمكانيات المتاحة، من خلال إعادة تصميم وبناء القطاعات الإنتاجية الأخرى، وخاصة قطاعي الصناعة التحويلية والزراعة مع تنشيط السياحة وتفعيل دورها لتساهم بشكل كبير في تعظيم الإنتاج المحلي وزيادة دخل المواطن بغية تحرير الاقتصاد الوطني من التبعية الكاملة لإيرادات النفط.
- اعتماد سياسة تنموية قائمة على أحداث توازن تنموي، في بعده القطاعي والمكاني، يستند على الكفاءة الفنية والموقعية للاستثمار<sup>(٤٢٦)</sup>.

---

<sup>٤٢٦</sup> - الكفاءة الفنية اعتماداً على مؤشرات اقتصادية-فنية تقوم على نتائج مادية ملموسة و مباشرة كالتكاليف والعوائد ومن ثم الأرباح التي يحققها المستثمر. اما الكفاءة الموقعية، فهي مدى الاختيار الأفضل لموقع النشاط الاقتصادي (Location) في تأثيراته الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية، وهي ذات بعد اجتماعي تنعكس بمجموعة من الاعتبارات القائمة على تنمية المناطق باعتماد إستراتيجية الموازنة المكانية (Growth- Oriented Development Strategy) والقطاعات المؤهلة للنمو. هذه السياسة بقدر ما تضمن اكتشاف الفرص الاستثمارية الجديدة والإمكانيات المتاحة في مناطق الدولة، فأنها

ثانياً: **تنويع القاعدة الاقتصادية**؛ كون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد بالدرجة الرئيسية على القطاع النفطي ويتأثر نموه صعوداً ونزولاً بآداء ذلك القطاع، فان إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي تتطلب المضي وبجدية في عملية تنويع القاعدة الاقتصادية. هذا التنوع يجب ان يتضمن تطوير القطاعات الاقتصادية الاخرى، وبالاخص القطاعات الانتاجية والتي تشمل قطاعات الزراعة، السياحة اضافة الى القطاع الصناعي. والهدف هو التخلص من حالة الاقتصاد الريعي احادي الجانب والتوجه نحو اقتصاد متنوع، حيث تصبح فيه الضريبة هي الاساس في تمويل الميزانية الحكومية. ان عملية الحصول على الاستثمارات التي سيحتاجها العراق لتحقيق نموه المنشود ستكون كبيرة<sup>(\*)</sup>، ولهذا كان التوجه، في هذه الاستراتيجية، نحو اقتراح دخول السوق في مجالات الاستثمارات الصناعية وبالذات التحويلية والزراعية والسياحية، كون العراق يمتلك الامكانيات في ذلك، وكذلك يمكن إعادة تأهيل البنى التحتية لمعامل انتاجية توقفت بعد الحرب الاخيرة وخصصتها لصالح انتاج السوق<sup>(٢٧)</sup>، وهذا هو ما يسمى بالاستثمار الاجنبي المباشر والذي لن يجلب معه النقد الاجنبي فحسب بل الامكانيات التقنية واساليب الإدارة الحديثة.

ومن اجل تشجيع هذه الاستثمارات لابد من توفير البيئة المؤاتية لها والتي تتضمن:

- **توفير الامن الداخلي:** فلا استثمار خاص، وطني او اجنبي، دون امن واستقرار سياسي داخلي تام، مهما وفرت من امتيازات او قوانين في تشجيع هذا الاستثمار.

في الوقت نفسه تسهم في ديمومة واستدامة النهج التنموي وتسريع معدلات النمو في هذه المناطق وتقليل الهجرة منها الى المدن الكبرى (Spatial Economic Differentials)، وهذا بدوره يؤدي الى تقليل الفوارق المكانية ضمانا لإيصال ثمار التنمية الى جميع السكان وعدم تركيزها على شرائح اجتماعية معينة او ضمن مناطق منتخبة في ظرف زمني معين. انظر في ذلك؛ الكنانى، أ.د. كامل، "منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي"، مصدر سابق.

\* - في تصريح صحفي لرئيس الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق في ١٥/١١/٢٠١٢، ان العراق بحاجة الى (١٠٠٠) مليار دولار لتهيئة خدمات البنى الارتكازية الاجتماعية منها والاقتصادية، وخلال العشر سنوات القادمة.

<sup>٢٧</sup> - زيني، د. محمد علي، "الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر...." مصدر سابق، ٤٧٨.

- **توفير الإطار القانوني:** لتنظيم عمليات الإنتاج والتوزيع وتأمين حرية المنافسة في السوق وتوفير قضاء مستقل للحسم في قضايا المنازعات التجارية وتحديد حقوق الملكية الخاصة وضمان الحماية التامة لها، وهو ما يوفر الثقة للاستثمار الخاص لتفعيل دوره في التنمية في الاقتصاد الوطني.
- **أعتماد الشفافية:** و تعني نشر البيانات والاحصائيات والمعلومات الصحيحة والحقيقية والدقيقة، كما تشمل ايضاً اتباع الممارسات والاصول المحاسبية العالمية في الافصاح عن الاداء المالي للشركات وتطبيق القواعد والانظمة المتعارف عليها عالمياً.
- **القضاء على الفساد الإداري والمالي** من خلال تحسين الاداء الحكومي التشريعي والتنفيذي وتقليص البيروقراطية في السعي الجاد لأعتماد الحكومة الالكترونية وقيام الحكومة بدور اشرافي ورقابي نزيه في تنفيذ العقود وحماية الحقوق<sup>(٤٢٨)</sup>.

ان الهدف النهائي من اعادة هيكلة الاقتصاد العراقي هو الوصول الى النمو الاقتصادي المستدام الذي ينمو معه الناتج المحلي الاجمالي سنوياً بنسبة حقيقية، (اي بالاسعار الثابتة) تفوق نسبة النمو السكاني السنوي وفي ذلك احرارز تحسن مستمر في الدخل الفردي وفي مستوى المعيشة.

**ثالثاً: آليات عمل في صياغة الخطة الاستراتيجية؛** ان ما تم مناقشته في الصفحات السابقة حول الخطوات الممكن الاسترشاد بها لتحديد ملامح التنمية في إطار مستقبل الاقتصاد العراقي، يجعلنا نتجه نحو وضع بعض التصورات التي نراها ضرورية كآليات عمل في صياغة الخطة الاستراتيجية وكما يلي:

- **التخطيط بالمشاركة:** ان عمليات التخطيط الاقتصادي وتبني السياسات الاقتصادية وتوزيع موارد الدولة على النشاطات الاقتصادية المختلفة تعتبر من اخطر العمليات

التي يمكن ان تجازف بها الدولة، ذلك ان تلك القرارات هي التي تحدد التطور الاقتصادي من عدمه وهي تمس حياة المواطن ومستقبله مباشرة، ولهذا فعلى الدولة ان تتوجه نحو الشعب استلهاماً للأفكار والآراء التي يمكن ان يساهم بها الافراد والجماعات والمؤسسات. ان اشراك جميع شرائح المجتمع في التخطيط واتخاذ القرار سيشجع الشعب على الالتزام بالسياسة الاقتصادية المتبناة وتسير تنفيذها.

• **تنمية الموارد البشرية وبناء القدرات:** ان الاستثمار الحكومي الدافع لعملية التطور الاقتصادي هو الاستثمار في البنى الارتكازية، وهو على نوعين مادي وبشري، فالاستثمار في البنية التحتية المادية يشجع الاستثمار الخاص ويقلل من كلفته ويزيد من الكفاءة الانتاجية ويساهم في تعزيز رفاهية الافراد. بالمقابل الاستثمار البشري، او ما يطلق عليه تطوير الموارد البشرية (بناء القدرات)، هو غاية التطور الاقتصادي، كما انه عامل اساسي في زيادة الانتاجية وارتفاع النمو في الناتج المحلي. ولعل في التجربتين الصينية واليابانية خير دليل على المدى الذي يصل اليه استثمار المورد البشري من قدرة على دفع عجلة النمو والتطور الاقتصادي.

ويشمل الاستثمار البشري الانفاق الحكومي على نشر التعليم وتوسيع التدريب الفني وتوفير الماء الصالح للشرب والعناية بالصحة العامة والاهتمام ببرامج التغذية والتلقيح وتعليم وتمكين المرأة والتخطيط العائلي. وتشير الاحصائيات الى ان مردود الاهتمام بالتعليم الابتدائي والثانوي اعلى من مردود الاهتمام بالتعليم العالي، وان مردود الاهتمام بالصحة العامة (الوقائية) اعلى من مردود العناية بالصحة العلاجية العالية الكلفة، كما ان تعليم المرأة ومساواة فرصها في التعليم مع الرجل يضاعف من اثر التعليم في عملية التطور الاقتصادي. من جهة اخرى يشمل الاستثمار البشري ايضا التخطيط العائلي للسيطرة على نسبة النمو السكاني لتكون اقل من نسبة نمو الناتج المحلي. وهنا ايضا تشير الاحصائيات الى ان الدول التي خطت خطوات ثابتة في طريق التطور الاقتصادي (عُمان مثلاً) وحققت مستويات جيدة

من التطور هي تلك الدول التي زادت فيها نسبة نمو الناتج المحلي على نسبة النمو السكاني بحولي (2%) سنويا كحد ادنى.

- **تحقيق اقتصاد وطني مستقر:** يتضمن تحقيق الاستقرار الكلي للاقتصاد الوطني السيطرة على التضخم، ذلك ان التضخم المفرط، كما حدث في العراق ابان الحصار الاقتصادي، يعطل آلية الاسعار ويفقدها ميزتها في التعبير عن الندرة النسبية للسلع والخدمات ويضعف دورها في عملية تخصيص الموارد وتوزيعها على النشاطات المختلفة، كما ويلغي وظيفة العملة المحلية كأداة للتداول والادخار. وتتحسر، في اجواء هذا النوع من التضخم، قدرة الشركات واصحاب الاعمال على التخطيط للعمل والانتاج، وبذلك تتحسر الرغبة في الاستثمار بسبب اختلالات الاسعار ويشتد الميل نحو المضاربات واقتناء الاصول الثابتة كالذهب والعملات الاجنبية. ان الذي يقود الى التضخم المفرط هو اختلال الميزان الجاري الناتج عن الاعتماد الشديد على الاستيراد مع قلة الصادرات وشحة الاستثمارات الاجنبية، كذلك من مسببات التضخم هو العجز المستمر في الميزانية الحكومية واللجوء في سد العجز الى التوسع في الاصدار النقدي او طبع النقود، وبالتالي انهيار العملة المحلية كما حدث في العراق تماماً<sup>(\*)</sup>. وهذا ما يتطلب:

- قيام وزارة المالية باعداد الميزانية السنوية بما لا يسمح بالانفاق غير المجدي وتلافي العجز قدر الامكان.

- على البنك المركزي ان يتمتع باستقلالية القرار والتصرف في ظل نظام ثابت باصدار النقود بالقدر الذي تتطلبه زيادة انتاج البلد من السلع والخدمات.

- **اسواق مالية واسعة:** وتعني اعداد الاسواق المالية وتطوير القوائم منها، لتستقبل تمويل المشاريع الجديدة والتوسع بعمليات التصدير من خلال تطوير البنوك المحلية والانفتاح على البنوك والبيوتات المالية الاجنبية. ان هذا التوسع في الاسواق وتنظيمها، يشجع عمليات الادخار المحلي واستغلال المدخرات بكفاءة، كما ان

\* - انظر في ذلك الفصل الثاني/ المبحث الثاني، الفقرة (١-٢) من هذا الكتاب.



الانفتاح على البنوك الأجنبية يزيد المنافسة ويستقدم رؤوس الأموال الأجنبية من أجل استغلالها محلياً.

- **الانفتاحية على العالم وتفعيل التجارة الخارجية:** والمقصود هنا، وخلال المرحلة الآنية من الاقتصاد العراقي الانفتاح على تجارة المواد السلعية والتقانة الحديثة، فتجارة الخدمات كالتأمين والخدمات المصرفية والمقاولات والنقل والبناء والتشييد تحتاج الى قدرات تنافسية متقدمة ومهارات لا يمكن ان تتوفر في العراق في الوقت الحالي، عدا ما يمكن، ربما، ان يقدم في مجال الخدمات السياحية، فالهيمنة الكبرى في مجال تجارة الخدمات هي للدول المتقدمة اقتصادياً، ولكن هذا الامر يجب ان لا يعيق العراق من التقدم باتجاه تطوير تجارة الخدمات السياحية، فهو يمتلك من المقومات ما يؤهله للخوض في هذا النشاط. وهذا الامر يستوجب تخفيض القيود على التجارة الخارجية والدخول في عالم المنافسة والتوجه نحو التصدير. يرافق هذا التوجه خطط لتحفيز الانتاج المحلي وتوسيع القاعدة الانتاجية وتدريب وتطوير الموارد البشرية، فبدون هذا الدعم سيصبح العراق مع الانفتاح مجرد مستورد للسلع والخدمات الأجنبية، كما يحدث حالياً، كما ويتطلب الانفتاح على التجارة الخارجية نشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستعمال شبكات النت وانشاء وتطوير بنائها التحتية.

وازاء هذا النهج التنموي المقترح، اخذين بنظر الاعتبار، كل هذا الارث المتراكم وتعتقد التحديات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، يمكن ان نرسم، كخطوة اولى، اولويات في التنمية تتطلبه ضرورة اعتماد العقلانية، التي طرحها هذا الكتاب منذ البداية، عند رسم ملامح الافق المستقبلي للاقتصاد العراقي.

### 3-3 أولويات التنمية في المنهجية المقترحة<sup>(٤٢٩)</sup>

لضمان ان كل سمات وأولويات أهداف الحكومة المقبلة ستكون ناجحة يجب عندها النظر بالدرجة الأساس في تحديد برامج إصلاح للسياسة الاقتصادية وفق استراتيجيات تسندها مجموعة معايير منها:

أ. برامج استثمارية واسعة، بالتوافق مع إستراتيجية تخفيف الفقر وخطة التنمية الوطنية 2010-2014، وبما يؤهلها لتكون القوة الدافعة في اطار تحريك الدورة الاقتصادية الخاملة.

ب. تحليل مكامن قوة الاقتصاد العراقي ومعوقات تنشيط ادائه الوظيفي، في:

- البحث المعمق في آليات عمل القطاعات الفاعلة في التنمية المحلية.
- بيان التأثيرات المتداخلة للسياسات الاقتصادية الكلية على المستوى الوطني.
- تحسين كفاءة المصروفات العامة للمؤسسات الحكومية.
- الانفتاحية واعتماد اقتصاد المعرفة وتفعيل حركة الاستثمار الخاص.

ت. الاستراتيجيات المطلوبة للتنفيذ: ينبغي أن تكون الإستراتيجية المطلوبة للتنفيذ بمستوى عال من المهمات والواجبات الحكومية صاحبة الحصّة الرئيسة في المعالجة والتنفيذ، مع التوجه نحو محاولة دمج الاقتصاد العراقي في الاقتصاد العالمي وترجيح آلية السوق في صياغة حركة المتغيرات الاقتصادية عموماً.

---

<sup>٤٢٩</sup> - تم استخلاص هذه الاولويات من مسودة مشروع "برنامج حكومي" تم الاعداد له وتبنيه من قبل فريق عمل متخصص في منظمة النخب والكفاءات العراقية، احدى منظمات المجتمع المدني في العراق، في تشكيل لجنة خاصة برئاسة المؤلف (د. كامل الكناني)، لتحديد ملامح التوجه التنموي للعراق ووضع آليات في التنفيذ على وفق خطة عمل طموحة تعكس مدى رغبة النخب السياسية والعلمية في العراق على المبادرة والعمل الجاد في رسم ملامح المرحلة القادمة في فصح المجال أمام الكفاءات العراقية لان تأخذ دورها في بناء العراق بعد عقود طويلة من الضياع والتشتت وإخفاقات في التنمية. وفي سلسلة اجتماعات طيلة المدة تموز-٢٠١٠/١ للجان فرعية متخصصة في نشاطات وفعاليات الاقتصاد الوطني المتنوعة من خبراء ومتخصصين من حقل العمل: دوائر الدولة المختلفة، وكذلك ممثلين عن القطاع الخاص أضافة الى نخبة من اساتذة الجامعات والسياسيين ومنظمات المجتمع المدني، مع تحرك اعلامي واسع، تمخضت عنها وثيقة مهمة تم طرحها في تجمع علمي لأكثر من ٢٠٠ شخصية علمية في رحاب جامعة بغداد في ٣٠ ت ٢٠١٠/١، انبثق عنه هذا المشروع كوثيقة علمية مهمة في تحديد ملامح المرحلة القادمة للتنمية في العراق.

ث. اعادة النظر بالقوانين المتعلقة بالشركات العامة والخاصة (بما في ذلك المختلطة) بما يتلائم مع توجه العراق الجديد نحو اقتصاد السوق.

وبالتأكيد، فانه ليس من السهولة أعداد هذه الاولويات في سلم تدرجي ضمن قائمة معينة، لما يعانيه الاقتصاد العراقي من حالة تخلف متراكم منذ اكثر من نصف قرن من الزمن، كان فيه تبذير للموارد وضياع في الفرص، انعكس على تعقيد المنظور الاقتصادي في هذا البلد. هذا المنظور تتداخل فيه الاعتبارات الاقتصادية مع نظيرتها الاجتماعية في صورة من النقهقر التنموي لمزيج من مظاهر التخلف في جوانب الحياة المختلفة، تتطلب التآني والتبصر في التعامل مع هذه المظاهر في رؤية ثاقبة لمكونات هذا التخلف. وبالتالي، فان اي رؤية في المعالجة، ووضع الاولويات التنموية، ستكون من منظور التكاملية في ايجاد الحلول بين كافة فعاليات ونشاطات الاقتصاد الوطني. وبذلك، فان تشخيص اولويات التنمية هو كُـل متداخل بين مكونات الاقتصاد الوطني، اعتماداً على الفرص المؤاتية في تفعيل هذا النشاط دون الآخر من جهة وعلى سياقات الترابط الاقتصادي-الفني بين المسببات للظاهرة ونتائجها على القطاعات الاخرى. لذلك سيتم مناقشة هذه الاولويات على وفق هذه المنهجية وضمن محاور رئيسية في الاقتصاد الوطني.

### ٣-٣-١ المحور الاقتصادي التنموي

#### أولاً: توجهات عامة

1. وضع برنامج للتنمية المستدامة وفق جداول زمنية تأخذ بنظر الاعتبار الامكانيات التنموية في الاقتصاد العراقي اعتماداً على مبدء البيئة النظيفة وسلامة الاستغلال الكفؤ لهذه الامكانيات.
2. اعتماد الاصلاح التربوي-التعليمي للمؤسسات والكوادر ومناهج التدريس في أقرار نظام تربوي سليم قادر على أعداد انسان مبدع ومبتكر.
3. الاهتمام الاستثنائي، ضمن الزمن المنظور، بالقطاعين الزراعي والسياحي لما يتمتع به العراق من ميزة نسبية في وفرة مستلزمات هذين القطاعين مع إيلاء

- الصناعات المحلية القائمة على الموارد المتاحة والخبرة المتوارثة وبما يدعم نمو وتطوير آليات "التنمية الاقتصادية المحلية" في كافة محافظات العراق.
4. إعادة الهيكلة الإدارية للدولة على وفق ما جاء في الدستور (المادة ١١٠) في السعي الجاد نحو تفعيل دور السلطات المحلية ومنحها الصلاحيات، ومغادرة صيغ التعامل لمنهجية الإدارة المركزية، بما في ذلك استحداث الوزارات الاتحادية ودمج بعض الوزارات ذات الاداء الوظيفي المتناظر والمكمل، كما هو الحال في وزارات (التربية، التعليم العالي، العلوم والتكنولوجيا) وكذلك الغاء تلك الوزارات المتداخلة في عملها مع السلطات المحلية كما في وزارات البلديات والاشغال العامة، الكهرباء، الاسكان والاعمار، والعمل والشؤون الاجتماعية، حقوق الانسان، السياحة والاثار. اضافة الى ضرورة إعادة النظر في بعض المؤسسات الإدارية، التي استحدثت بعد عام ٢٠٠٣، والتي شكلت تعقيدات إدارية أكثر مما ساهمت في تفعيل ما جاءت من اجله، كما هو حال الهيئة الوطنية للاستثمار ومكاتب المفتشين في الوزارات.
5. ان اعتماد هذه الاجراءات سوف يعزز من عمل السلطات المحلية ذات العلاقة المباشرة بمشاكل مجتمعاتها المحلية، وهي الأكثر قدرة وكفاءة على معالجة المشاكل التنموية في محلياتها استناداً الى مبدء المشاركة المجتمعية واشعار السكان وهم الاقرب الى التعامل مع مشاكلهم، وبالتالي هم الأكثر اندفاعاً وحرصاً على انجاز المهام التنموية في مجتمعاتهم المحلية. وهذا بالتأكيد سوف يعزز مسارات التنمية المتوازنة بابعادها الاجتماعية والاقتصادية، وتفعيل دور مجالس المحافظات في احداث التنمية في مناطقها ضمن امكانياتها المتاحة، وبما يدعم إزالة الفوارق التنموية بين مناطق العراق المختلفة ضمن منظور استراتيجي قائم على التفاعل والتكامل لمشاريع التنمية في هذه المحافظات ضمن الاقتصاد العراقي.

## ثانياً: آليات في التطبيق

1. وضع جداول زمنية في تكثيف الجهود اللازمة للنهوض بخدمات البنى الارتكازية من شبكة الطرق الاقليمية والحضرية والريفية وخدمات المواصلات (التنسيق بين وزارتي النقل والبلديات) وخدمات الماء وشبكات الصرف الصحي والسطحي (البلديات) وخدمات الكهرباء ومصادر الطاقة الاخرى (وزارتي النفط والكهرباء). ووضع آليات عمل في المتابعة وتقييم النتائج باعتماد المرونة في اعداد وتصحيح المسار في مراحل التنفيذ لضمان الجودة وكفاءة الاداء.

2. اعتماد مبدء التكامل في البنية الوظيفية لهيكلية الاقتصاد العراقي في اتساق وتفاعل للابعاد الرئيسية للمشروع التنموي بابعاده الرئيسية: القطاعية، المكانية، الاجتماعية، البيئية وكما يلي:

أ. **البعد القطاعي:** اولوية التنمية لقطاعي الطاقة: النفط (مورد مالي وتقانة حديثة) والكهرباء والخدمات بشقيه البنى الارتكازية (الواردة في اعلاه) والخدمات العامة (صحة، تربية وتعليم، شباب ورياضة، ثقافة واعلام (الوزارات ذات العلاقة). وفي القطاع الانتاجي تكون الاولوية لقطاعي الزراعة والسياحة، والتركيز في استصلاح الاراضي والاستغلال الكفء لموارد المياه ودعم الانتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني. واعتماد مشاريع تنموية رائدة للنهوض بالسياحة الدينية منها والترفيهية. وعلى مستوى الصناعات التحويلية تكون الاولوية للصناعات الغذائية والاسمدة والانشائية كالطابوق والسمنت والصناعات البلاستيكية والدوائية، اضافة الى الصناعات المحلية اعتماداً على الموارد المتاحة والتقانة الحديثة في إطار من العلاقات الاقتصادية الدولية ضمن المحيط الاقليمي والعربي خاصة، مع التريث، خلال المرحلة الزمنية المنظورة، من التركيز على الصناعات الثقيلة التي لا تتوفر لها ميزة تنافسية ويترتب عليها استنزاف لموارد المجتمع.

ان التصنيع ركيزة اساسية في استراتيجية التنمية القطاعية، اذ يعني استخدام مختلف القوى والعدد في الانتاج والنقل، فالتصنيع يخدم التنمية، عندما يكون

هدفه تلبية الحاجات الاساسية للسكان وتنشيط الصناعات المغذية للقطاعات الاخرى مع الاهتمام بالصناعات التي تتوفر غالبية مدخلاتها محلياً، كالصناعات الانشائية والنفطية، مع الاهتمام بالتقانات الحديثة. المهم الابتعاد عن الاستيراد المجرد، بل السعي الى تطوير التكنولوجيا وفي الوقت ذاته ترسيخ التقنية والاستفادة منها، من جهة ومن جهة أخرى، يفترض ان يكون الهدف الاساسي للتصنيع تمتين العلاقة الاقتصادية بين القطاعين الاساسيين في الاقتصاد الوطني الا وهما الزراعة والصناعة. كذلك لابد من تطوير استغلال الموارد الطبيعية والحصول على مصادر محلية للموارد الخام التي تتطلبها الصناعات المختلفة.

ان النفط يجب ان لا يبقى سلعة خام معدة للتصدير، بل ان يساهم في احداث تغيرات مهمة في بنية الصناعة العراقية باتجاه صناعات جديدة تساهم في ترسيخ دعائم صناعة اساسية لتطوير علاقات التشابك القطاعي في الاقتصاد الوطني من جهة، مع الاستخدام العقلاني والكفاءة للموارد النفطية وفق آليات الموازنة مع الاحتياجات المتعددة من جهة اخرى.

ب. **البعد المكاني:** اعتماد التنمية المتوازنة مكانياً في نشر فرص الاستثمار على مناطق العراق كافة استناداً الى ما جاء في الدستور المادة (112) الفقرة اولاً، والمادة (121) الفقرة ثالثاً، بعد اخضاع المعايير المعتمدة الى الدراسة والتحليل، مع اعطاء ارجحية لارياف المحافظات والمدن الصغيرة والعشوائيات الحضرية. ان الاولوية يجب ان تعطى الى شكل من اشكال التصنيع يتسق مع استراتيجية التنمية الريفية: الصناعات الغذائية والزراعية. ان ياخذ التوطن الصناعي المتوازن ونشر الرقعة الجغرافية للتصنيع بعداً جديداً يقوم على اقامة مجمعات صناعية-زراعية في الريف، في توفير فرص استثمار للقطاع الخاص، على ان تعطى الافضلية لاقامة المشاريع المساهمة على المشاريع الفردية دون ان يتعارض ذلك مع تقديم الدعم والمزايا للمشاريع الصغيرة والخدمية كضرورة حتمية.

ت. **البعد البيئي:** ضمان سلامة البيئة وسن التشريعات والقوانين في المحافظة على نظافة البيئة من التلوث واستنزاف الموارد باعتماد منهج "استدامة البيئة". والاذخ في زمام المبادرة من قبل الحكومة في ترسيخ عمل آليات "الاقتصاد الاخضر" في البيئة العراقية، ووضع الضوابط والتشريعات الخاصة بذلك.

ث. **البعد الاجتماعي:** التركيز على الانسان باعتباره هدف التنمية ووسيلتها ايضا من خلال توفير مستلزمات الحياة الحديثة من جهة وتطوير الموارد البشرية وتحسين كفاءة الاداء "بناء القدرات" وبما يتماشى مع التقانة الحديثة على وفق آليات عمل تستند على:

- احترام عنصر الزمن.
- مغادرة أتكالية الانسان العراقي على الدولة وظاهرة الاسراف واللامبالاة في التعامل مع المال العام.
- الاعتماد في تطوير الذات واكتساب المعرفة الحديثة.
- البناء التربوي للأنسان، واولوية حب الوطن.
- الوعي البيئي المجتمعي.

3. العمل الجاد والمبرمج في وضع آليات الانتقال التدريجي نحو اقتصاد السوق اعتماداً على الحقائق الآتية:

أ. مغادرة مؤسسات الحكومة لدور الهيمنة والاحتكار على مرافق التمويل والانتاج والتسويق الى دور الاشراف والتوجيه والتنسيق ضمن برنامج زمني خاضع للتخطيط والمتابعة والتقييم.

ب. من المؤكد ان تجربة العقود السابقة أثبتت عقم القطاع العام في تحقيق التنمية ولكنها في ذات الوقت رسخت تقاليد وسياقات في العمل ليس من السهولة تجاوزها، في ظرف زمني قصير، بما في ذلك تقاليد العمل الانتاجي، والتي لا تتلاءم وخصائص الاستثمار الخاص، وهذا يتطلب اعتماد منهج التآني والتدرج في التحول.

ت. الاستفادة من أرث القطاع العام في التوجهات الراهنة للتنمية، وخلال مرحلة زمنية معينة، اعتماداً على آليات لنظام اقتصادي يرتكز على الشراكة بين النشاطين العام والخاص، كمرحلة انتقالية لبناء نموذج تنموي يقوم على مبادئ الإدارة الرشيدة والحوكمة والموضوعية والعدالة وتحديد المسؤوليات، بدلاً من الاندفاع المتسارع وغير المدروس وبما ينعكس على ضياع في الموارد وفقدان الزمن والفرص المتاحة.

ث. اعتماد سياسة الميزة التنافسية القائمة على البحث عن الجودة في المنتج وبما يضمن كفاءة أداء السوق ورضا الزبون.

ج. تشكيل لجنة متخصصة لدراسة اوضاع المؤسسات العامة وتصنيفها وفق معايير الانتاجية والمعايير المالية، وتحديد مدى امكانية الشراكة مع القطاع الخاص.

### ٣-٢-٣ محاور الاستثمار

#### أولاً: توجهات عامة:

ان اولى التحديات هو محدودية الموارد المتاحة ازاء ضخامة المهام الواجب الايفاء بها، للقضاء على مخلفات الحروب والحصار، مما يجعل آليات تخصيص هذه الموارد تخضع لتنافس شديد، وهذا يتطلب من المخطط ومتخذ القرار ان يتعامل مع آليات التخصيص باحتراس وبما يضمن تحقيق اقصى منفعة ممكنة في استغلال هذه الموارد. من الضروري التمسك بأولويات محددة في تخصيص الاستثمار لإيقاف التنافس والتدافع على موارد محددة، ضماناً لعدم الضياع والهدر. وفي هذا الصدد لا بد من التركيز على رفع الإنتاجية ومستوى كفاءة الأداء للمشاريع القائمة لحسن استثمار الوقت والاستفادة من الطاقة الانتاجية العاطلة، بما يؤدي الى التخفيف من حجم الاستثمار المطلوب في المرحلة المقبلة على وفق آليات يمكن تحديدها كما يأتي:

1. الاستغلال الكفوء لما هو متاح مكانياً من خدمات وبنى ارتكازية تم انشاؤها في المراحل السابقة.



2. توجيه الفرص الاستثمارية بما يتناسب والامكانيات التنموية في مناطق العراق المختلفة، بحيث تكون هناك أسبقيات اقليمية مع مراعاة المصلحة الوطنية، وذلك بإيلاء المناطق ذات التدمير الاكبر في الحرب والحصار الاولوية في الفرص الاستثمارية وفق امكانياتها التنموية وضمن استراتيجية الموازنة بين العدالة الاجتماعية والكفاءة الفنية للاستثمار وعلى قاعدة التكافؤ في الفرص الاستثمارية.

3. الاولوية في توفير مستلزمات الامن الغذائي للسكان وتطوير التشابك القطاعي بين فروع الاقتصاد الوطني.

4. ان آليات التشجيع تتمثل بشكل رئيسي في منح المساعدات المالية للمشروعات ذات الجدوى الاقتصادية او من خلال منح حوافز ضريبية في تأسيس صناعات جديدة، وخاصة للشركات المساهمة في صناعات كبيرة مماثلة لما هو موجود لدى القطاع العام، بما يسهم في نشر المنافسة المطلوبة لتطوير الصناعة. وبالتالي فسح المجال امام المدخرات الخاصة للدخول في فرص استثمارية مهيأة يكون للمنافسة والابداع دور في تطويرها.

5. تحليل واقع الاقتصاد العراقي في جوانب القدرة الاستثمارية من خلال:

- تحديد نقاط القوة والضعف في المناخ الاستثماري.
- تشخيص التوقعات الحالية والمستقبلية الجاذبة في كل قطاع للمديات القصيرة والمتوسطة والطويلة.
- تدقيق الامكانيات التنموية "للموقع" والتي يمكن التعرف عليها في دراسات الجدوى التفصيلية بوضوح لتحديد الاولويات المتفقعة مع تلك الامكانيات.

## ثانياً: آليات في التطبيق

١. أعادة النظر في قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، في تفعيل المزايا التي يتضمنها من جهة ومعالجة المشاكل التي أعادت عملية الاستثمار وخاصة الاجنبي من جهة اخرى، وبالذات في الجوانب الآتية:
  - توفير الاراضي للمستثمرين ببذل رمزي او مجاني وبالتسيق مع لجنة تخصيص الاراضي.
  - تفعيل برنامج "النافذة الواحدة"، الوارد في قانون الاستثمار، والعمل بها بما يؤمن انجاز معاملة المستثمر بفترة قصيرة تضمن حالة الاستقرار والثقة في العملية الاستثمارية.
  - التوسع في التسهيلات الممنوحة للمستثمرين لإيجاد البيئة الاستثمارية التنافسية في تحقيق الجودة في الانتاج.
  - منح المستثمرين العراقيين امتيازات إضافية في العملية الاستثمارية داخل العراق بما في ذلك المشاريع القائمة.
٢. التسريع في توقيع عقود النفط مع الشركات الاجنبية لزيادة عوائد الدولة والزام الشركات بالاستعانة بالتصنيع الوطني.
٣. العمل بعقود الخدمة مع المستثمرين (المساطحة BOT، ويعرف بمشاركة القطاع الخاص للقطاع العام، او ما يطلق عليه بعقد البناء-التشغيل-الإعادة).
٤. العمل على جذب وإعادة راس المال الوطني "المهاجر" وتقديم التسهيلات وادوات الدعم في الاعفاء الضريبي والتشريعات التي تساهم في ذلك.
٥. اصدار التشريعات والقوانين اللازمة في حل مشاكل ملكية الارض من قبل لجان متخصصة في القانون وتخطيط المدن، مع تحديد معالم التمليك وبما يؤمن النهضة الشاملة في كافة القطاعات، بما في ذلك تحديد سقف زمني في إعادة النظر في القوانين المعمول بها والتي تعيق تنفيذ ذلك.

٦. استحداث قانون تخضع بموجبه المؤسسات التي تعجز عن المنافسة او مواكبة السوق لاجراءات الافلاس والتصفية التي تخضع لها مؤسسات القطاع الخاص ودون ان يتحمل دافع الضرائب او الدولة اي مسؤولية تجاه العاملين بهذه المؤسسات بعد افلاسها.

### ٣-٣-٣ محاور السياسة المالية والنقدية

#### اولاً: التوجهات العامة

١. في الحقيقة ان تصدير النفط سيبقى لمدة زمنية غير قصيرة هو السائد والمهيمن على مصادر التمويل، على مستوى الميزانية العامة والتخصيصات الاستثمارية، ولكن المهم هو عدم الركون والاستسلام. ولابد من تنمية المصادر الاخرى للتمويل: الايرادات الضريبية والرسوم الكمركية وتنمية ارباح المنشأة الاقتصادية العامة لتمويل الانفاق العام للدولة.

٢. اعتماد التنسيق بين السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية في إطار عمل اقتصاد السوق استناداً الى المرتكزات الآتية:

- تحسين بيئة عمل الإدارة المالية والجهاز المصرفي.

- تحديد ركائز الاستقرار المالي.

- الترابط العملي بين اصلاح السياسات الاقتصادية الكلية.

3. تصميم استراتيجية تسويق تنافسي للفرص المتاحة لتوليد الاستثمار.

4. منح البنك المركزي الدور الاساسي في تحديد ملامح السياسة النقدية الفاعلة في إدارة الكتلة النقدية والمديونية.

#### ثانياً: آليات في التطبيق

١. إعادة بناء التخطيط المالي ومغادرة الموازنة الحالية المبنية على أساس نظرية موازنة البنود لقدمها وعدم تلبيتها احتياجات المشاريع الاستثمارية. ونرى ضرورة استخدام النظرية الحديثة الملاءمة للاقتصاد العراقي وتطوره المنشود كالموازنة الصفرية (Zero-Base Budget) او الموازنة التعاقدية (Contract

(Budget)، وهي الأكثر حداثة، على ان يحدد سقف زمني لبدء العمل وتهيأة المستلزمات لتحقيق الاهداف الآتية:

- توزيع النشاطات والبرامج المقترحة والنفقات المتعلقة بها على وحدات مترابطة قادرة عليها.
  - استخدام اساليب الرقابة والتدقيق الفاعلة وبصورة مستمرة لقياس القدرة التنفيذية.
  - تجميع النفقات وتبويبها لدى الإدارة العليا لمنحها القدرة اللازمة على اتخاذ القرار بكفاءة وفاعلية.
  - ارتباط الموازنة العامة السنوية مع خطة التنمية الخمسية على الاقل.
  - تنفيذ مشاريع الحكومة المخطط لها بكفاءة وفاعلية في استخدام الموارد المتاحة وخفض الكلف.
  - اختيار أفضل المنفذين للمشاريع الاستثمارية والخدمية على اساس الكفاءة المهنية والخبرة مقارنة مع مقولة "اقل العطاءات".
  - تقليص الانفاق العام والسيطرة على تأثيره في السوق.
  - ايصال مخرجات البيانات والمعلومات الى مستخدميها بشفافية عالية.
٢. البرمجة الزمنية الملائمة في المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية وأصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذها بجانبها الجاري والاستثماري، بحيث تكون واضحة وسهلة ومرنة، وبما يؤمن الانسيابية والسهولة في التنفيذ.
٣. منح الخطة الاستثمارية، ضمن الموازنة العامة الاتحادية، نسبة اعلى مقارنة بالنفقات الجارية، حيث لا حظنا ان خطة التنمية الوطنية (٢٠١٠-٢٠١٤) كانت نسبة النفقات الاستثمارية فيها لا تتعدى (٣٨%) من مجموع النفقات.
٤. اتخاذ الاجراءات المالية والنقدية لتحقيق نتائج ايجابية في السياسة المصرفية والنقدية والائتمانية لترشيد حركة الاقتصاد الوطني من خلال:

- أ. إعادة هيكلة المصارف الحكومية وتوسيع النشاط المصرفي الخاص والمختلط. و هناك جهود في تأسيس "شركة اتحاد المصارف" تكون حلقة وصل بين المصارف الخاصة والبنك المركزي العراقي.
- ب. تصميم نظم متطورة لتنشيط إدارة المصارف للاموال والمحافظ الاستثمارية لتحقيق الزيادة الترابطية في عدد المصارف التخصصية.
- ت. إيجاد البيئة المناسبة للتنافس المهني بين المصارف الحكومية والخاصة ومنحها الصلاحيات التي تمكنها لتمويل الاستثمار الوطني.
- ث. تطبيق المعايير الدولية التي تعنى براس المال وتحسين اجراءات الوقاية من المخاطر وتثبيت ركائز الاستقرار الاقتصادي واستخدام الادوات المالية الجديدة المتطورة في القطاع المصرفي من خلال التركيز على كفاية راس المال المصرفي المطلوب باعتباره من الثوابت الاساسية.
- ج. منح المصارف القدرة على ممارسة أنشطة انتاجية جديدة ووضع الخطط اللازمة للترويج لها.
- ح. معالجة مشكلة الديون الكبيرة للمصارف والمؤثرة بشكل مباشر على امكانياتها النقدية في تحقيق اهدافها.

### ٣-٣-٤ محور المعرفة والتقانة وآليات التعاون الدولي

#### أولاً: التوجهات العامة

ان التبعية التقنية هي احدى المظاهر الحاسمة في العلاقات بين الدول المتقدمة والدول النامية. إذ ان تطور العلم والتقانة والسيطرة عليها كانت ومازالت الوسيلة الاساسية التي من خلالها استطاعت عدد من الدول الصناعية احكام السيطرة على اقتصادات الدول النامية، لذلك فان على هذه الدول ان تنظم نفسها وتطور قابليتها في العلم والتقنية الذاتية، وهذا يشكل ركيزة التنمية المستقلة.

ان ذلك يتطلب العمل في اتجاهين في آن واحد بناء التقنية المحلية وفق الامكانيات والظروف من جهة والانفتاح والتعامل مع العالم الخارجي من جهة اخرى بعيداً عن الانغلاق والتفوق لكي لا يبقى البلد متخلفاً على صعيد التطور العلمي والتقني في العالم.

## ثانياً: آليات في التطبيق

### 1. بناء التقنية المحلية

ان حجر الزاوية في البناء التنموي المستقر هو ايجاد تقنية محلية، فاذا كان العلم عالمياً بطبيعته، فان التقانة هي وليدة ظروف المجتمع الذي افرزها: الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية. ولذلك فان نقلها كقاعدة عامة يقلل من كفاءتها مما يتطلب ان يشق كل بلد طريقه في بناء تقنية محلية وفق آليات محددة تستند على:

أ. ان التقانة لا يمكن ان تتحقق من دون علم، وان الاولويات التي تعطي للعلم يجب ان تشتق من الموارد الموجودة في المجتمع. ان الطبيعة المتغيرة للنشاطات العلمية تتجسد من خلال توجيه تلك النشاطات نحو المشكلات المحلية. وهذا يتطلب تأسيس انظمة مكافئة للانجاز العلمي ومنظومة جديدة من الآليات المؤسسة لربط التعليم العالي والبحث العلمي بالمشكلات الجديدة التي سوف تظهر نتيجة التحول في النظام الانتاجي.

ب. إعادة الاعتماد على القاعدة التقنية التقليدية بصيغة الانتقاء بحيث يمكن الاستفادة منها لمدة من الزمن ومحاولة تطوير تلك القاعدة التقنية وربطها بالعلم الحديث وبما يتلائم ومعطيات الواقع المحلي.

ت. التحكم في آليات توجيه الانتاج بعيداً عن تقليد نمط الاستهلاك الغربي والتحول الى هيكل مختلف يعتمد على اشباع الحاجات البشرية الاساسية والتأكيد على نمط الاستهلاك الاجتماعي اكثر من الاستهلاك الفردي وبما يؤدي الى تقليل الحاجة الى التقانة المستوردة والى زيادة الطلب على المعرفة العلمية والتقنية المحلية في مختلف المجالات.

ث. ان بناء قاعدة علمية تقنية محلية تتطلب فهماً ووعياً جديداً للعلاقة بين الانسان والآلة وبين الانسان والطبيعة بما يعزز نوعاً من المهارات الجديدة التي يمكن ان تكتسب من التعليم الميداني، لذلك فان من الضروري ربط التعليم بالانتاج وعلى كل المستويات، وايجاد تكامل في البحث العلمي مع الواقع وبما يساهم في تسريع البيئة الصناعية والتقنية الملائمة لظروف البلد واحتياجاته. وفي هذا الصدد لابد من توظيف جزء من تخصيصات البحث العلمي لتطوير اساليب اقتصادية قادرة على استغلال الميزات الطبيعية دعماً للانتاج الصناعي ووفقاً لأولويات معلومة.

## 2. تطويع التكنولوجيا المستوردة

أ. ان الطموح التنموي من جهة ولعدم امكانية الاستغناء عن التقانة العالمية من جهة اخرى يتطلب المواءمة بين هدفي التنمية المستقلة وتقليص هامش التبعية التقنية من خلال السيطرة على التكنولوجيا المستوردة في مرافق النشاط الاقتصادي كافة، وبهذا الصدد نرى من الضروري استحداث جهة مركزية تتولى مهمة استيراد التكنولوجيا ترتبط بوزارة العلوم والتكنولوجيا، وان يكون للنشاط الخاص ممثل فيها. ان ذلك بهدف توحيد التكنولوجيا المستوردة المستخدمة في الوحدات ذات النشاط المشابه لتنظيم عمليات الصيانة والتدريب واستيراد مواد اولية او نصف مصنعة ذات منشأ اجنبي على سبيل الادخال الكمركي المؤقت وتصنيعها ليعاد تصديرها ضماناً لاكتساب الخبرة والتفاعل الايجابي مع تطور التقنية العالمية، ولنا في تجارب المانيا واليابان وبولونيا بعد الحرب العالمية الثانية امثلة على ذلك.

ان تقليص هامش التبعية التقنية يتمثل في التنوع وتعدد مصادر الحصول على التكنولوجيا من جهة ووضع حد للمعوقات التي تحول دون امكانية اقامة قاعدة تكنولوجية محلية من جهة اخرى تكون منطلقاً اساسياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

ب. ان المرحلة الجديدة تتطلب اذن التركيز على تنمية علاقات التشابك القطاعي ضمن آليات عمل الاقتصاد الوطني وبالذات الصناعة النفطية مما سيكون له الاثر المباشر في التحسن النسبي لمكانة الاقتصاد العراقي في "التقسيم الدولي للعمل"، ولكن من اهم سمات هذا النموذج هو الانفتاحية نحو الخارج. هذه الانفتاحية يمكن استنتاجها من خلال مظهرين اساسيين: المظهر الاول يكمن في انتاج النفط والذي سيبقى، ولفترة ليست بالقصيرة، موجها نحو التصدير بهيأة نفط خام، والمظهر الثاني ان المرحلة الجديدة في التصنيع تتطلب اللجوء الى التكنولوجيا الاجنبية.

ت. ان التعامل التكنولوجي بطبيعته ذات صبغة عالمية قائم على التفاعل مع معطيات الفكر الانساني وبذلك فهو رفض ضمني للانغلاق والتقوقع، ولكنه في الوقت ذاته يجب ان يكون حافزاً للابداع والابتكار لتعظيم الاستفادة من الامكانات العلمية المتاحة في البلاد.

ث. ان مواصلة جهود التنمية في ضوء الظروف الجديدة للعراق، بعد عام ٢٠٠٣، هي فرصة تاريخية للاقتصاد العراقي، لانه يتيح اكتشاف امكاناتنا الذاتية من ناحية ويوفر لنا فرصة تاريخية في التطور المستقل والنقل الى ادنى حد من اثار العوامل الخارجية التي تشوه التطور الاقتصادي لبلادنا.



### الاستنتاج؛ خطوات في طريق التنمية

- ان النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاصلاح الحقيقي للاقتصاد الوطني يتطلب وجود نظام سياسي متنسق لا يحمل في بنيته عناصر تتناقض مع بعضها البعض، في إصلاح سياسي للبنية السياسية وصولاً الى الحرية والديمقراطية والى الاصلاح الاقتصادي والقانوني والمؤسسي. ان هذا المنهج السياسي-الاقتصادي الشامل الذي ينطلق من فهم وحساب امكانيات الاقتصاد العراقي، يقتضي ان يتم وضعه والتخطيط له وتحمل اعبائه ونتائجه من كافة القوى السياسية والاقتصادية من خلال التقارب والتحاور والتفاعل الوطني الشامل.
- هذه الهيكلية تقوم على سيادة القانون، القائم على العدالة والمساواة، والاستقلالية والحياد. ومن اساسيات سيادة القانون، اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية). ولا بد من توفر عدة عناصر: المشاركة الجماهيرية (اقتصادية، سياسية، اجتماعية) و التي تعد من لوازم الإدارة الناجحة للدولة والحكم، لتمكين الناس من صنع قراراتهم، فضلاً عن عنصر الثقافة الذي يتمثل بفاعليته من خلال تزويد الرأي العام والجهات ذات العلاقة بجميع البيانات من اجل رصد الايجابيات والسلبيات وبالتالي تفعيل مبدأ المساءلة، التي تتطلب وعياً اجتماعياً وفاعلية لمؤسسات المجتمع المدني، وحرية وسائل الاعلام.
- اللامركزية اسلوب للإدارة الهادفة الى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وهي احدى القيم التي وفرتها الثقافة الديمقراطية، فضلاً عن انها آلية إدارية مهمة للتخلص من مركزية سلطة القرار السياسي والإداري والاقتصادي، فتصبح العلاقة من خلالها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية علاقة ندية وتكافؤ بين السلطتين على وفق مبادئ إدارة الحكم ومشاركة المجتمع المدني، وسيادة القانون وتوفر مبدأي الشفافية والمساءلة. أهمية الإدارة الناجحة القادرة على التعامل مع الامكانيات المتاحة بكفاءة وقدرة تمكنها من تسخير هذه الامكانيات لتحقيق تطلعات المجتمع واهدافه.
- ان توفر الامكانيات والثروات والكفاءات لاينتج تقدماً او نهوضاً متصاعداً فيما لو افقد الى العملية التخطيطية القائمة على العقلانية الاقتصادية بما يتوافق والامكانيات المتاحة للدولة على جميع المستويات من خلال آليات وعمليات

- ومؤسسات تتيح للجماعات المحلية تحقيق مصالحها. ويقوم هذا المفهوم على ثلاث دعائم، هي: الدعامة الاقتصادية، الدعامة السياسية، الدعامة الإدارية.
- ان ما يحتاجه الاقتصاد العراقي هو ليس مجرد تقديم الخدمات الاجتماعية والضمانات الاجتماعية، بل الى عملية نهوض شاملة تحقق الارتقاء بمعدلات النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وردم الفجوة التقنية التي تزداد يوماً بعد آخر. وهذا يتطلب إعادة النظر في الوظيفة الاقتصادية للدولة في تعزيز التنمية وتسريع وتيرتها دون ان تحل الحكومة مكان السوق، فيما تقدمه الدولة من ضمان في الكثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية عندما تعجز آليات السوق عن تقدير قيمتها كما في التربية والتعليم والصحة وخدمات البنى التحتية، وبالتالي، فانه لا يمكن الركون فقط على آليات السوق، لما يمتلكه العراق من أرث للقطاع العام تجعل من تدخل الدولة ضرورة، لذلك نحن بحاجة الى توضيح طبيعة دور الدولة وتوقيته، من خلال التركيز على الدولة الرشيدة في رعاية الاستثمار باشكاله المتنوعة من اجل تحقيق التنمية والرعاية الاجتماعية في توليف الاعتبارات الانسانية مع معايير الكفاءة التي يقوم عليها علم الاقتصاد.
  - ان التنمية الشاملة تتطلب برنامج استثماري واسع تشترك فيه الدولة كقطاع عام مع القطاع الخاص بما في ذلك صيغ المشاركة، وبما يطلق عليه، القطاع المختلط والشركات المساهمة اضافة الى الاستثمار الاجنبي. هذا التنوع في الملكية يفرز وجود التعددية الاقتصادية كآلية عمل تسمح بتعايش عدة أشكال من الملكية، وهي ليست نظرية اقتصادية جديدة، بل صيغة عمل تعبر عن واقع اقتصادي تشكل في سياق التطور التاريخي للاقتصاد العراقي. هذه التعددية تتسجم مع المنطلقات السياسية والاقتصادية للعراق في ظروف ما بعد ٢٠٠٣، في التمسك بنهج الحرية الاقتصادية ونظام السوق والتعايش مع أرث القطاع العام والتعامل بمرونة وواقعية مع المتغيرات واستحقاقاتها، محلياً وعالمياً، من اجل تحقيق التنمية المرغوبة.
  - ان السعي لزيادة كفاءة استخدام الموارد المادية والاستفادة من معطيات التقدم التقني والعلمي في مختلف النشاطات، تمثل عناصر بارزة للسياسة الاقتصادية في العراق مع سعي المخططين لترجمة الاهداف التنموية الى برامج عملية، في ضوء مختلف الاحتمالات التي تتمحور حول آليات الموازنة بين الموارد المتاحة

وضخامة الاهداف المرغوب تحقيقها. فإذا كان النفط يمثل المورد الرئيسي للموارد المالية للدولة، فان من الضروري تطوير موارد اخرى للتمويل لتقليص هيمنة الموارد النفطية وبالذات تنشيط آليات عمل القطاع الزراعي، بشقيه النباتي والحيواني، واستغلال الموارد المعدنية كالكبريت والفوسفات وطنياً مع تطوير الصناعات المرتبطة بعلاقات اساسية مع الصناعة النفطية، وفسح المجال امام قطاع السياحة وتوفير متطلبات نهوضه ومشاركته الفاعلة في تسريع وتائر التنمية في الاقتصاد الوطني.

• التنمية هي الانسان، تبء منه وتنتهي اليه، وبدون انسان واعي مدرك ومسؤول تبقى جهود التنمية مصطنعة وهشة لا تمتلك مقومات الانماء الذاتي في جذور متواصلة مع الواقع.

• ان النهوض بالاقتصاد العراقي يتطلب؛

- إرادة سياسية وطنية ودور واضح للكفاءات المهنية.
- تطوير الموارد البشرية وبناء القدرات.
- قاعدة تشريعية وسند قانوني.
- إدارة واعية كفؤة.
- ثقافة القطاع الخاص (بيئة استثمارية).

انتهى بعونه تعالى

١٠ / ١ ك / ٢٠١٢

## المصادر

١. أحلام حمزة جاسم، "دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية"، رسالة ماجستير، قسم المحاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
٢. احمد ابراهيمي، "حماية أموال العراق في الخارج والمديونية"، مجلة "الحوار"، ع ٢٥/٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد.
٣. أحمد حسن عطشان، "الجهاز المصرفي وأثره في متغيرات الاستقرار الاقتصادي في الاردن والعراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة الكوفة، ٢٠٠٠.
٤. أحمد حسين بقال، "دور السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار النقدي في العراق خلال فترة الإصلاح الاقتصادي ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨"، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول لكلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الأنبار، ٢٠٠٩.
٥. أحمد عبد السلام خطاب، "مشاريع مجلس الأعمار"، الموقع: [www.almadasuplements.com](http://www.almadasuplements.com)
٦. احمد الكردي، "أهمية التخطيط الاستراتيجي"، دار المعرفة، القاهرة، ٢٠١١.
٧. أديب قاسم شندي، "سعر صرف الدينار العراقي والعوامل المؤثرة فيه"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، ع ١١/٢٠٠٦.
٨. إسماعيل حسين أحمر، "المحاسبة الحكومية من التعقيد الى الحداثة"، دار المسيرة للنشر والطباعة، عمان، الاردن، ٢٠٠٣.
٩. آمنة حسين صبري، "اللامركزية في التخطيط - دراسة في تقييم التخطيط على المستوى المحلي"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، معهد التخطيط الحضري والإقليمي، ٢٠٠٥.
١٠. آمنة حسين صبري علي، "استراتيجية التنمية المحلية؛ خيارات في تنمية الموارد البشرية وبناء القدرات"، اطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا/جامعة بغداد، ٢٠١٣.
١١. أمين شحاته، "آثار الحصار على العراق"، الموقع الالكتروني: العراق-ويكيبيديا-الموسوعة الحرة.
١٢. آن اليوت كيمبرلي، "الفساد والإقتصاد العالمي"، ترجمة محمد جمال إمام، ط ١، مركز الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠.

١٣. اوانر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، نشر وترجمة مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦.
١٤. أكرام عبد العزيز، "الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل"، بيت الحكمة، ٢٠٠٢.
١٥. باتع خليفة الكبيسي، "الاتجاهات الاقتصادية لمسيرة الموازنة المالية لعام ٢٠٠٦ للحد من آثار المديونية الخارجية"، وزارة التخطيط، الدائرة الاقتصادية، بغداد، ٢٠٠٧.
١٦. تركي إبراهيم عبيدات، "التخطيط الاستراتيجي: مفهومه وإطاره الارشادي ومراحله المختلفة"، جامعة العلوم والتكنولوجيا، عمان، الاردن، ٢٠٠٦.
١٧. ثابت عبد الرحمن إدريس وجمال الدين محمد، "الإدارة الإستراتيجية: مفاهيم ونماذج وتطبيقات"، السعودية، ٢٠٠٥.
١٨. ثائر محمود رشيد العاني وآخرون، "الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي"، مكتب الاستشارات في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
١٩. ثريا عبد الرحيم، "تقييم أداء السياسة النقدية في العراق وأثرها على التضخم: دراسة تحليلية للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٣"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية/ جامعة بغداد، م ١٣، ع ٤٨، ٢٠٠٧.
٢٠. جاسم محمد الذهبي، "الفساد الإداري في العراق تكلفته الاقتصادية والاجتماعية"، مجلة بغداد، جامعة بغداد/ كلية الإدارة والاقتصاد / ٢٠٠٥.
٢١. جراهام فولو، "العراق في العقد المقبل هل سيقوى على البقاء حتى عام ٢٠٠٧"، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، ع ١٤ / ١٩٩٩.
٢٢. جعفر عباس حميدي، "التطورات السياسية في العراق ١٩٤١-١٩٥٣"، بغداد، ١٩٧٦.
٢٣. جميل عودة، "ظاهرة الشهادات الجامعية.. التزوير والتصدير"، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، مؤسسة الإمام الشيرازي العالمية، واشنطن، ٢٠٠٥.
٢٤. جواد هاشم وآخرون، "تقويم النمو الاقتصادي في العراق: ١٩٥٠ - ١٩٧٠"، مطبعة الجمهورية، بغداد، ١٩٧٢.
٢٥. جيمس جوار تيني وريجار استروب، "الاقتصاد الكلي الاختيار العام والخاص، ترجمة د عبد الفتاح عبد الرحمن وآخرون، دار المريخ للنشر، الرياض/ السعودية العربية، ١٩٨٨.
٢٦. حسان عزيز، "هجرة العقول العراقية، الاسرار الخفية"، بيروت، ط ١ / ٢٠٠٤.
٢٧. حسن شاكر الشمري، "فعالية السياسة المالية والنقدية والتوجهات المستقبلية في الاقتصاد العراقي"، رسالة ماجستير/ كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، ٢٠٠٦.

٢٨. حسن لطيف الزبيدي، عاطف لافي السعدون، "الفساد جذوره وثماره المرة في العراق"، مجلة دراسات اقتصادية، ع ٢٠٠٦/٨، بيت الحكمة/بغداد.
٢٩. حسن لطيف الزبيدي، "الفقر في العراق مقارنة في منظور التنمية البشرية"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع ٢٠٠٧ / ١٤.
٣٠. حسين جواد كاظم، "قياس القدرة الاستيعابية للضريبة في الاقتصاد العراقي"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية/جامعة الكوفة كلية الإدارة والاقتصاد، م ١/٥٤/٢٠٠٦.
٣١. حسين جواد كاظم، "سياسات تمويل العجز الخارجي في العراق"، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، م ١٨٤/٥، ٢٠٠٦.
٣٢. حسين درويش العادلي، "إدارة المجتمع والدولة"، مجلة الغد، ٢٠٠٥، ص ١-٤، ٢٠٠٥.
- Iraq of tomorrow yahoo**
٣٣. حسين عبد الله، "المؤسسات الانتاجية العراقية ودورها في الدخل القومي"، مجلة العلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة الموصل، ع ٦، ٢٠٠٤.
٣٤. حيدر علوان كاظم ألشمري، "النظام المحاسبي الحكومي في كفاية اداء الوحدات الاقتصادية الخدمية" رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٩٤.
٣٥. حيدر الفرجي، "الجوانب الاقتصادية في مشروع فدرالية الجنوب"، مجلة معا للابحاث، ع ٣، مركز العراق للابحاث، ٢٠٠٥.
٣٦. خالد واصف ألوزني واحمد حسين الرفاعي : "الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق"، ط ٤، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠١.
٣٧. رفيف موسى خلف، "الحكومة الالكترونية دراسة تحليلية للتحويل في تقديم الخدمات من الصورة التقليدية إلى الالكترونية"، رسالة ماجستير في معهد التخطيط الحضري والإقليمي/جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٣٨. زكي صالح، "مقدمة في دراسة العراق المعاصر"، بغداد، ١٩٥٣.
٣٩. زياد بن عربية بن علي، "الفساد، اشكاله، دوافعه، آثاره، مكافحته، واستراتيجيات الحد من تناميها"، مجلة دراسات استراتيجية، جامعة دمشق، ع ١٦، ٢٠٠٦.
٤٠. زياد بن عربية بن علي، "المديونية الخارجية العراقية"، معضلة أخرى تقف عائقاً أمام إعادة الاعمار"، ٢٠٠٥.
٤١. زياد حافظ، "أوضاع الاقطار النفطية وغير النفطية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.

٤٢. زينب راضي عباس البلداوي، "دور الجيولوجيا البيئية والبنى التحتية الخضراء في الوصول الى استدامة المواقع الحضرية"، أطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا، ٢٠١٢.
٤٣. سالم توفيق النجيفي، "دراسة حالة العراق تحت الاحتلال"، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، (لم تذكر السنة).
٤٤. سالم توفيق النجيفي، "التجارب الاشتراكية في العراق وآثار تحولها إلى سياسات السوق، وأثر العولمة وإعادة الهيكلة"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.
٤٥. سامي خليل، "النظريات والسياسات النقدية والمالية"، شركة كاظم للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت، ط١ / ١٩٨٢.
٤٦. سامي مجيد جاسم، "التنمية السياحية في منطقة الصدور وبحيرة حمير وإمكانية الجذب السياحي"، أطروحة دكتوراه (غير منشورة)، كلية التربية، جامعة بغداد، ١٩٩٩.
٤٧. سعد حسين فتح الله، "التنمية المستقلة: المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، دراسة مقارنة في أقطار مختلفة"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط٢ / ١٩٩٩.
٤٨. سعيد عبود السامرائي، "التطور الاقتصادي الحديث في العراق"، النجف الأشرف، ١٩٧٧.
٤٩. سعيد عبود السامرائي، سياسات التصنيع والتقدم الاقتصادي في العراق، 1973.
٥٠. سلام إبراهيم كبة، "الزراعة في عراق التنمية البشرية"، ٢٠٠٧، موقع الحوار المتمدن <http://www.ahewar.org/>
٥١. سهيل حمدان، "الإدارة الحديثة للمؤسسات السياحية والفندقية"، ط١، دمشق، دار الرضا للنشر، ٢٠٠١.
٥٢. سوسن الجلبي وصادق التميمي، "أثر الحصار الاقتصادي في الجوانب النفسية والاجتماعية للأطفال في العراق"، دراسة ميدانية، الجمعية العراقية لدعم الطفولة، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٤.
٥٣. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، "الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي"، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، الطبعة الاولى، ٢٠٠٨.
٥٤. سيف الدين محمد الحديثي وآخرون، "رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي"، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٤.

٥٥. سيف الدين محمد خلف الحديثي، "القطاع الخاص ومستقبل الاقتصاد العراقي"، مركز العراق للدراسات، ٢٠٠٥.
٥٦. شهلاء جمعة منجي النصراوي، "التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (١١٣) لسنة (١٩٨٢) (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣.
٥٧. صادق علي طعان، "الأمراض الخفية تحديات اقتصادية للتنمية البشرية"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية/جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، ع ٦/س ٢/ ٢٠٠٧.
٥٨. صباح كجه جي، "التخطيط الصناعي في العراق، طرقه وأجهزته"، بغداد، ١٩٧٦.
٥٩. صباح نعوش، "المديونية الخارجية العربية-أفاق المستقبل"، الموقع الالكتروني للباحث/مقالاتي: الملفات الخاصة، آيار/٢٠٠٢، ص ٤. ([snaaoush@free.fr](mailto:snaaoush@free.fr))
٦٠. صباح سامي داود، "جرائم الكراهية"، ندوة علمية/قسم القانون الجنائي-كلية القانون/جامعة بغداد للعام الدراسي ٢٠٠٩-٢٠١٠، بغداد، منشورات سمير أميس، ٢٠١١.
٦١. صفاء الحافظ، "القطاع العام والتطور الاشتراكي في العراق"، بيروت، مطبعة الفارابي، ١٩٧١.
٦٢. صلاح عبد الحسن، "واقع وإمكانات تنمية القطاع الصناعي في العراق خلال مرحلة الحصار"، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، ع ١/س ٢/ ٢٠٠٠.
٦٣. طارق حرب، "التطور الوزاري في العراق-دراسة قانونية تاريخية"، دار ميزوبوتاميا، بغداد، ٢٠١١.
٦٤. طارق البشري، "شخصنة الدولة"، أنترنت [www.adelamer.com](http://www.adelamer.com)
٦٥. طلعت احمد مسلم، "حرب الخليج والأمن القومي" دار الملتقى للنشر، ط ١، قبرص، ١٩٩٢.
٦٦. طه احمد عبد السلام، "الاستثمار المالي في العراق..الواقع والآفاق"، مجلة الحوار، ع ٢٠-تموز/٢٠٠٩، معهد التقدم للسياسات الانمائية، بغداد.
٦٧. عاطف قبرصي، "النمط الليبرالي الأنكلو ساكسوني وتطبيقاته-دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط ١/ ٢٠٠٦.
٦٨. عامر التميمي، "الغزو العراقي للكويت، المقدمات والوقائع وردود الفعل والتداعيات"، عالم المعرفة، ع ١٩٥، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٥.



٦٩. عامر خياط، "التقرير العالمي للفساد-٢٠٠٥"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة (٢٨)، ع (٣٢٠)، تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠٠٥.
٧٠. عايد جسام طعمه، "تخطيط المناطق الصناعية في المحافظات كوسيلة لتنظيم استثمارات الأرض"، أطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا/جامعة بغداد، ١٩٩٩.
٧١. عباس الغالبي، "دعوة تنسيق السياستين المالية والنقدية لتحقيق النمو الاقتصادي"، الشبكة الدولية <http://www.lasabaah.com>
٧٢. عباس النصراوي، "الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل ١٩٥٠-٢٠١٠"، جامعة فرمونت، الولايات المتحدة الأميركية، ترجمة محمد عبد العزيز، دار الكنوز، بيروت، ١٩٩٥.
٧٣. عبد الباسط تركي الحديثي، "الآثار النقدية للسياسة المالية في العراق للفترة ١٩٦٠-١٩٩٢"، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٦.
٧٤. عبد الجبار محمود العبيدي، "خرافة التنمية: دراسات في إشكالية الفكر الاقتصادي"، دار الحامد للنشر والتوزيع/الأردن، ط١/٢٠١٢.
٧٥. عبد الحسين جليل الغالبي، "سعر الصرف وأدائه والعوامل المؤثرة فيه في ظل الصدمات الحقيقية والنقدية مع إشارة خاصة للعراق"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الكوفة، ٢٠٠٢.
٧٦. عبد الرحمن احمد المعيني، "التخطيط الصناعي في العراق"، أطروحة دكتوراه-جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
٧٧. عبد الرزاق الحسني، "تاريخ الوزارات العراقية"، صيدا، ١٩٧٤.
٧٨. عبد الرزاق الحسني، "العراق في دوري الاحتلال والانتداب"، صيدا، ١٩٧٤.
٧٩. عبد الرزاق الحسني، "تاريخ العراق السياسي الحديث"، بيروت، ١٩٧٥.
٨٠. عبد الرسول عبد جاسم، "تحو تقييم الاقتصاد العراقي: الحلول والمعالجات"، مجلة المنصور/كلية المنصور الجامعة، ع ١٤/س ١٠، ٢٠١٠.
٨١. عبد الزهرة محمد الهنداوي، "الفقر في العراق... الأسباب... النتائج... الحلول والمعالجات"، مجلة "الحوار"، ع ٢٥/آذار/٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، بغداد.
٨٢. عبد العزيز سالم بن حبتو، "إدارة عملية الخصخصة وإثرها في اقتصاديات الوطن العربي"، ط١، عمان/١٩٩٧.

٨٣. عبد علي المعموري، "الاقتصاد العراقي جدلية الواقع وجبرية الخارج مقارنة فكرية"، مجلة أبحاث عراقية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، ع/ ١، ٢٠٠٧.
٨٤. عبد الغفور الاطرججي، " أزمة الاقتصاد العراقي وبدائل التنمية"، بحث في مؤتمر وزارة التخطيط "بدائل التنمية" للمدة ٢٥-٢٦/٢/٢٠٠٩.
٨٥. عبد الكريم كامل أبو هات، "الاقتصاد العراقي ما بعد المحنة ثمة أمل"، مجلة القادسية للعلوم الاقتصادية والإدارية، م ١/ع ١، ٢٠٠٤.
٨٦. عبد الكريم كامل أبو هات، "خفض الديون العراقية- ماذا يعني للمستقبل"، الموقع الالكتروني: <http://www.uobabylon.edu.iq>
٨٧. عصام الجبلي، "صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية"، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ١، ٢٠٠٦.
٨٨. عصام الجبلي، "قراءة في صناعة النفط في العراق والسياسة النفطية"، ندوة مستقبل العراق، ٢٥-٢٨/٢، بيروت/لبنان.
٨٩. عصام الخفاجي، "الاقتصاد العراقي بعد الحرب مع ايران"، مجلة الفكر الاستراتيجي العربي، بيروت، نيسان/ ١٩٩٠.
٩٠. علاء محمد الأسدي، "عين على تاريخ النفط في العراق"، الموقع: [www.efcodb.com](http://www.efcodb.com)
٩١. علي حسين، "مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق"، مركز الإمارات للدراسات الإستراتيجية، ط ١/ ٢٠٠٦.
٩٢. علي حسين محمد الجنابي، "توزيع الاستثمارات وانعكاسه على توزيع السكان في العراق"، أطروحة دكتوراه/ معهد التخطيط الحضري والإقليمي/جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
٩٣. علي توفيق الصادق، علي احمد بلبل، "العولمة وإدارة الاقتصادات الوطنية"، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، ٢٠٠٠.
٩٤. علي العبادي، "واقع ومتطلبات تطوير السياحة والصناعات التقليدية في الوطن العربي"، مجلة التنمية الصناعية/ع ٢٤، المغرب، ٢٠٠١.
٩٥. علي الوردی، "دراسة في طبيعة المجتمع العراقي، محاولة تمهيدية لدراسة المجتمع العربي الأكبر في ضوء علم الاجتماع الحديث"، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٥.
٩٦. علي محمد عبد الوهاب، "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٠٥.
٩٧. عماد عبد اللطيف سالم، "إعداد ومناقشة وإقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق"، بحث منشور بالانترنت: <http://www.dorar-aliraq.net>

٩٨. عماد عبد اللطيف سالم، "الأداء الاقتصادي للقطاع الخاص في العراق: الخصائص والمحددات والمعطيات الرئيسية"، بحث منشور بالانترنت. <http://www.ahewar.org>
٩٩. عودت ناجي الحمداني، مقالة على الموقع الإلكتروني: [WWW.iraqicp.com](http://www.iraqicp.com)
١٠٠. فاتن فاروق البديري، "أساليب الإحصاء الاقتصادي لتعزيز المصداقية والشفافية"، مجلة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
١٠١. فالح حسن ثويني، "التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٥.
١٠٢. فايق عبد الرسول، "التحديات التي تواجه العراق"، مؤشر في التقرير الوطني للتنمية البشرية في العراق، ٢٠٠٨.
١٠٣. فخري قدوري، "ملخص تاريخ شركات النفط الأجنبية في العراق"، الموقع الإلكتروني [www.burathanews.com](http://www.burathanews.com)
١٠٤. فراس عبد المنعم عبد الله، "حكم جرائم الفساد الكبير في الفقه الجنائي الإسلامي: دراسة تحليلية تأصيلية"، ندوة علمية/قسم القانون الجنائي-كلية القانون/جامعة بغداد، بغداد، منشورات سمير أميس، ٢٠١١.
١٠٥. فرهنك جلال، "تخطيط الاستثمار في العراق"، مجلة الاقتصادية، تموز ١٩٨٦.
١٠٦. فؤاد قاسم الأمير، "في الذاكرة، الاقتصاد العالمي والنموذج الصيني، ٢٠١٠.
١٠٧. فليح حسن هادي الطائي وحسن فوزي جاسم، "صلاحية السهل الرسوبي للزراعة الاروائية بعد الاستصلاح"، من بحوث ندوة دراسة مشاكل استصلاح الأراضي، مجلس البحث العلمي، ٢١-٢٣ ت ١٩٨٢.
١٠٨. قصي عبود الجابري، "تحليل صدمة الطلب والدور الحركي لتوقعات التضخم في الاقتصاد العراقي المعاصر"، مجلة الإدارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية، ع ٢٣/١٩٩٨.
١٠٩. كامل كاظم بشير الكناني، "الخصخصة: المفهوم وامكانيات التطبيق في العراق: نظرة في التحليل الإستراتيجي للإصلاح الاقتصادي"، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧.
١١٠. كامل كاظم بشير الكناني "اتجاهات التنمية الصناعية في العراق للفترة ١٩٥٨-١٩٨٠، السياسات والتطبيق"، مجلة الصناعة، ع ٢/١١، ١٩٨٨.
١١١. كامل كاظم بشير الكناني، "القطاع الصناعي الخاص: التطور القطاعي واستراتيجية التنمية المكانية"، مجلة المخطط والتنمية، ع ٢/١٩٩٦، جامعة بغداد/معهد التخطيط الحضري والإقليمي.

١١٢. كامل كاظم بشير الكناني، "التخطيط الإقليمي: تأثيرات الحرب وأفاق المستقبل"، مجلة المجمع العلمي العراقي، ج٢/م٤٨، ٢٠٠١.
١١٣. كامل كاظم بشير الكناني، "الموقع الصناعي وسياسات التنمية المكانية"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
١١٤. كامل كاظم بشير الكناني، "مشاريع الاستصلاح وتحسين إنتاجية الارض الزراعية: دراسة ميدانية لقطاع من النهر الثالث"، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية/ كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية، م٩/ع٣١٤/٢٠٠٢.
١١٥. كامل كاظم بشير الكناني، "النهر الثالث والحد من ظاهرة التصحر"، مؤتمر التصحر في الوطن العربي: التجربة العراقية، ٢٥-٢٨/ت١/١٩٩٩، وكذلك منشور في مجلة "الجغرافي العربي"، ع٧/٢٠٠١.
١١٦. كامل كاظم بشير الكناني، "الاقتصاد العراقي ومتطلبات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية"، مجلة حوار الفكر، ع٥/٢٠٠٨، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد.
١١٧. كامل كاظم بشير الكناني، "التنمية الصناعية العربية والمتغيرات المعاصرة في الاقتصاد العالمي"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، م١-ع٢/٢٠٠٢. والمنشور ايضا في وقائع المؤتمر القطري الثاني للأقتصاد-جامعة الكوفة/كلية الإدارة والاقتصاد، ٨-٩/ت١/٢٠٠٢.
١١٨. كامل كاظم بشير الكناني، "مسودة قانون النفط والغاز: بين ارث الماضي وتطلعات المستقبل"، مجلة حوار الفكر، ع٦/٢٠٠٨، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد.
١١٩. كامل كاظم بشير الكناني وأمنة حسين صبري، "اللامركزية وإدارة المجتمعات المحلية، دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية"، معهد التخطيط الحضري والإقليمي/جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
١٢٠. كامل كاظم بشير الكناني و صبيح لفقة فرحان، "السلطات المحلية والتنمية: تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية مع إشارة الى التجربة العراقية"، عمان/الاردن، دار إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
١٢١. كامل كاظم بشير الكناني، "التربية والتعليم آليات عمل في مسيرة الإصلاح الاقتصادي"، بحث في المؤتمر العلمي "أصلاح النظام التربوي-التعليمي في العراق"، للمدة ١٧-١٩/ نيسان - ٢٠٠٧، بغداد، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية.

١٢٢. كامل كاظم بشير الكناني، "منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي"،

بحث منشور بالانترنت: <http://hamoudi.org>

١٢٣. كامل كاظم بشير الكناني و خليل محمد عبد الدليمي، "القطاع الزراعي ومتطلبات الأمن الغذائي

للسكان: دراسة تحليلية في البعد المكاني لأنتاج الحبوب ١٩٨٩-١٩٩٤"، مجلة العلوم

الاقتصادية والإدارية/جامعة بغداد، ع ١٠٧/١٩٩٧.

١٢٤. كامل كاظم بشير الكناني، "استقلالية الجامعات...دراسة في اللامركزية الإدارية للجامعات

العراقية"، منظمة مؤتمر النخب والكفاءات العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.

١٢٥. كامل كاظم بشير الكناني، "مجالس المحافظات والتنمية المحلية في العراق"، وقائع المؤتمر

العلمي الوطني الاول في جامعة ذي قار، ٢٢-٢٣/٢/٢٠١٢ /الناصرية.

١٢٦. كامل علاوي كاظم، "دراسة تحليلية لواقع الاقتصاد العراقي"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية

والإدارية، جامعة الكوفة/ كلية الإدارة والاقتصاد، ع ٢/س ١/٢٠٠٤.

١٢٧. كريم الربيعي، "المديونية العراقية"، مجلة العلوم الإدارية، بغداد ٢٠٠٣.

١٢٨. مدحت كاظم القريشي، "الشركات متعددة الجنسية وعملية نقل التكنولوجيا إلى البلدان

النامية، مع إشارة خاصة إلى تجربة باكستان"، مجلة الصناعة، ع ١٤/١٩٨٧.

١٢٩. مجموعة من الشركاء الدوليون في العراق، " كتاب ملخص أوضاع العراق"، كانون الاول

٢٠١٠.

١٣٠. محمد جابر الأنصاري، "العرب والسياسة: أين الملك؟" ط٢، بيروت، دار الساقى، ٢٠٠٠.

١٣١. محمد سلمان حسن، "دراسات في الاقتصاد العراقي"، بيروت، ١٩٦٦.

١٣٢. محمد سليمان وآخرين، "السياحة وأثرها في التنمية الاقتصادية العالمية"، الموقع الالكتروني

<http://reweb.luedld.net>

١٣٣. محمد صالح تركي القريشي، "علم اقتصاد التنمية"، مكتبة الجامعة/الشارقة، ط١/٢٠١٠.

١٣٤. محمد طاقة و حسين عجلان، "الإستراتيجية المقترحة لحل مشاكل الاقتصاد العراقي في ظل

ظروف الاحتلال"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، ع ١٠/ ٢٠٠٥.

١٣٥. محمد كاظم المهاجر، "الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج" الأمم المتحدة - اللجنة

الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، نيويورك، ١٩٩٧.

١٣٦. محمد علي زيني، "الاقتصاد العراقي الماضي والحاضر وخيارات المستقبل"، 2009.

١٣٧. محمد علي موسى المحمدي، "إعادة أعمار العراق؛ الفرص والتحديات"، مجلة العلوم الإدارية

والاقتصادية، م ١٣/ع ٤٥، ٢٠٠٧، ص ٢٥.

١٣٨. محمد مراياتي، "تكنولوجيا المعلومات والتعريب"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا الأسكوا - بيروت، ٢٠٠٢.

١٣٩. محمد المعموري وآخرون، "الشفافية في النشاط الاقتصادي العراقي"، كلية الإدارة والاقتصاد، بغداد، ٢٠٠٥.

١٤٠. محمد ناظم حنفي، "الإصلاح الاقتصادي وتحديات التنمية"، كلية التجارة/ جامعة طنطا، ١٩٩٢.

١٤١. محمود حسن جبريل، "القطاع الصناعي والاعتمادية على الخارج في ظل الحصار والأفاق المستقبلية"، المؤتمر العلمي الثامن لجمعية الاقتصاديين العراقيين، ١٦-١٨ شباط/ ١٩٩٣.

١٤٢. محمود يونس الصائغ، "تحضير الموازنة العامة للدولة" رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١.

١٤٣. مركز دراسات الوحدة العربية، "بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية، بحوث القسم السادس: التجارب العربية لتوفير الرفاهية الاجتماعية: نشأتها وتطورها والتحويلات التي شهدتها"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦ (مجموعة بحوث).

١٤٤. مكي محمد ردام، "ماذا يعني انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية"،

[Http://www.iraqism.com](http://www.iraqism.com)

١٤٥. مصطفى الشارني (باحث تونسي)، "في اقتصاد الحظر: تأثيرات الحرب وأفاق المستقبل"، المجمع العلمي العراقي، ١٩٩٨.

١٤٦. منير الحمش، "الاقتصاد السياسي: الفساد - الإصلاح - التنمية"، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٦.

١٤٧. منير الحمش، "العولمة ودولة الرفاهية الاجتماعية في الدول المتقدمة صناعياً والدول النامية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.

١٤٨. مهدي الحافظ، "تحديات النمو والإصلاح الاقتصادي في العراق"، الشبكة الدولية: - [http://](http://www.iraqalnews.dk)

[www.iraqalnews.dk](http://www.iraqalnews.dk)

١٤٩. مهدي العلاق، "اتجاهات التغير في نمط الاستهلاك العائلي في العراق"، وزارة التخطيط، بغداد، ٢٠٠٧.

١٥٠. مؤيد عبد القادر الحبيطي، "تحديات الفساد الإداري في العراق خلال التحول والاضطراب"، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، م ١-١٤، ٢٠٠٥.

١٥١. ناجي التوني، "دور وآفاق القطاع السياحي في اقتصادات الأقطار العربية"، المعهد العربي للتخطيط/ الكويت، ٢٠٠١.
١٥٢. نادر فرجاني، "العولمة والتنمية المستدامة" مدير مركز المشكاة للبحث، مصر، ٢٠٠١. [www.almishkatorg](http://www.almishkatorg).
١٥٣. ناصر داوي عدون، "الإدارة والتخطيط الاستراتيجي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠١.
١٥٤. ناظم محمد نوري الشمري، "التضخم وسعر الصرف في اقتصاد العراق المعاصر"، مجلة الإدارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية، ع ٢٤/١٩٨٨.
١٥٥. نبيل جعفر عبد الرضا، "تداعيات الحاضر واتجاه المستقبل"، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، م ٥، ع ١٩، ٢٠٠٧.
١٥٦. نبيل جعفر عبد الرضا، "الاقتصاد العراقي في مرحلة ما بعد السقوط"، ط ١، مؤسسة وارث الثقافية، ٢٠٠٨.
١٥٧. نبيل جعفر عبد الرضا، "الموازنة الاتحادية في العراق"، بحث/ كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة البصرة، ٢٠١٢. <http://www.ahewar.org>.
١٥٨. نبيل جعفر عبد الرضا، "القدرات التصديرية المستقبلية للغاز الطبيعي في العراق"، جامعة البصرة/ كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٢، منشور على الموقع الالكتروني: "موقع النفط والغاز الطبيعي العربي ONG".
١٥٩. نخبة من الباحثين، "الاقتصاد العراقي: التنمية - الحرب - والاتفاق المستقبلية ١٩٦٨ - ١٩٨٥"، بغداد/ دار الحرية للطباعة، ١٩٩٠.
١٦٠. هاشم نعمة، "مشكلة التصحر وأبعادها البيئية والاقتصادية والاجتماعية في العراق" الموقع الالكتروني: <http://www.ankawa.com>.
١٦١. هدى زوير الدعي، "البطالة في العراق... الواقع والانكاسات"، مجلة الحوار، ع ٢٥ - آذار/ ٢٠١١، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، بغداد.
١٦٢. هدى الغزاوي وسرمد عباس جواد، "موازنة ٢٠٠٤: الميكانيكية والأبعاد الاقتصادية"، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، ٢٠٠٥.
١٦٣. هشام نعمة، "دور الغرب في بناء الماكينة الحربية للنظام العراقي"، ج ٤، موسوعة "صوت العراق"، ٢٠٠٤: [www.sotairaq.com](http://www.sotairaq.com).
١٦٤. هلال الطعان، حسام الساموك، "الاقتصاد العربي والعالمي"، المنشور على:

١٦٥. هوشيار معروف، "التخطيط الاستراتيجي"، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
١٦٦. هويدا عدلي، "دور منظمات المجتمع المدني في صنع سياسة للرفاهية الاجتماعية في الوطن العربي: حالة المنظمات غير الحكومية"، من بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.
١٦٧. هيثم كريم صيوان، "الشركات متعددة الجنسية ودورها في الاقتصاد العالمي مع التركيز على العراق"، أطروحة دكتوراه/ كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٥.

### تقارير ونشریات دورية واحصائية

١. إبراهيم خليل العلاف، "صنع القرار السياسي في العراق"، جريدة الصباح اليومية/ملحق الصباح الاقتصادي، آفاق إستراتيجية، ع ١٦١٨، في ٧ آذار/ ٢٠٠٩.
٢. الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، للسنوات 2008-2004.
٣. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥، انظر الموقع: <http://hdr.undp.org/en/statistics>
٤. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، "تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢".
٥. برنامج منظمة الأمم المتحدة الإنمائي، ملخص تقرير التنمية البشرية، 2001.
٦. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤".
٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة الأمان ومستويات المعيشة في العراق، ج١، التقرير التحليلي، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، ٢٠٠٦.
٨. البنك المركزي العراقي/ المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، تقرير السياسة النقدية، ٢٠١٠.
٩. البنك المركزي العراقي، النشرات السنوية للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠.
١٠. البنك المركزي العراقي، "التقارير الاقتصادية السنوية"، للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٠.
١١. بيت الحكمة، "مشروع التقرير الوطني للتنمية البشرية"، ٢٠١٢، الموقع الالكتروني: <http://cosit.gov.iq> الجهاز المركزي للإحصاء/وزارة التخطيط/العراق
١٢. تقرير بي بي سي "الاقتصاد الصيني في السنتين: نموذج اقتصاد السوق الاشتراكي في ٢٠٠٩/١٠/٥".



١٣. تقرير للمكتب الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في بيروت، "التنمية في الدول العربية"، ١٩٦٦.
١٤. تقارير منظمة الشفافية الدولية ٢٠٠٥-٢٠١٢.
١٥. تركي البيرماني، "تصورات لمعالجة هجرة الكفاءات العلمية"، جريدة الصباح اليومية، بغداد ع ١١٨٥، ١٦ آب، ٢٠٠٧.
١٦. جريدة "الصباح الجديد"، بغداد، في ١٨/١/٢٠٠٩.
١٧. جريدة "الصباح" اليومية في بغداد، العدد (٦٦٦) في ٢٩ أيلول / ٢٠٠٥، وكذلك العدد (١١١١) في ١٣ آيار / ٢٠٠٧، الملحق الاقتصادي، والاعداد الصادرة في ٢٠/٥/٢٠٠٧، وفي ٣٠/٢/٢٠٠٨، وفي ٦/١٢/٢٠١٠، وفي ٢٧ آب/ ٢٠١٢.
١٨. جريدة الوقائع العراقية، ع ١٨٦٢/١٩٧٠، ع ٢٩٨١ في ٢٠/٢/١٩٨٤، ج ١، و ع ٤١٨٠ في ١٤/٣/٢٠١١، و ع ٢٣٣ في ١٢/٣/٢٠١٢.
١٩. خطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٥، الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) رقم ١٨٦٢، ١٩٧٠.
٢٠. دستور جمهورية العراق-٢٠٠٥.
٢١. سها الشخيلي "الجفاف ونقص الامطار يحولان الأنهار العراقية إلى مكبات للنفايات"، جريدة الصباح الجديد، بغداد، في ٦/١٢/٢٠١٢.
٢٢. عراق الغد، العراق والتنمية المستدامة، المنشور على: [www.iraqoftomorrow.org](http://www.iraqoftomorrow.org)
٢٣. قانون هيئة النزاهة العامة في العراق، الأمر (٥٥)، جريدة الوقائع العراقية، ع (٣٩٨١)، ٢٠٠٤.
٢٤. قانون ديوان الرقابة المالية، الأمر (٧٧)، جريدة الوقائع العراقية، ع (٣٩٨٣)، حزيران، ٢٠٠٤.
٢٥. قانون الإدارة المالية رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
٢٦. قانون الاستثمار الخاص رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٥.
٢٧. قانون الاستثمار العربي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٨.
٢٨. قانون الاستثمار العربي رقم (٦٣) لسنة ٢٠٠٢.
٢٩. قانون الاستثمار الأجنبي رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٤.
٣٠. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٣١. قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم ٦٤ / ٢٠٠٧، وتعديلاته اللاحقة.

٣٢. قيس جواد العزاوي، "في تسابق مع الزمن غاز العراق يضعه عاشر منتج عالمياً"، الجريدة، صحيفة يومية، العراق، ٢٠٠٦.
٣٣. كمال البصري، "الدعم الحكومي غير المرتبط بحوافز وأهداف يخلق مجتمعاً اتكالياً ومترهلاً"، مقالة منشورة في جريدة الصباح اليومية؛ <http://www.faceiraq.com>
٣٤. كمال البصري، "قانون النفط والتحديات الاقتصادية"، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، ع ٤ / ٢٠٠٧.
٣٥. اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "حالة سكان العراق ٢٠١٠"، بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان - UNFPA مكتب العراق، شباط/ ٢٠١١.
٣٦. اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، "تحليل الوضع السكاني في العراق ٢٠١٢"، UNFPA، بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان، بغداد، حزيران، ٢٠١٢.
٣٧. محمد صالح تركي الفريشي، "العراق بحاجة إلى فكر اقتصادي تنموي"، جريدة المدى اليومية، بغداد، ٢٧-١٢-٢٠١٠.
٣٨. المحيط، الأخبار العربية، "أكبر موازنة بتاريخ العراق"، المنشور على: [www.moheet.com](http://www.moheet.com)
٣٩. مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، "الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للفساد في العراق"، رؤية إصلاحية وشرعية، تحرير جميل عودة، واشنطن، ٢٠٠٦.
٤٠. مركز البحوث والدراسات الكويتية، "دور الأمم المتحدة في أقرار السلم والأمن الدوليين، دراسة حالة العراق والكويت"، الكويت، ١٩٩٥.
٤١. مركز دراسات الطاقة، دراسة عن النفط العراقي، لندن، ٢٠٠٥.
٤٢. مركز دراسات الوحدة العربية، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، ٢٠٠٦.
٤٣. المكتب الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في بيروت، "التنمية في الدول العربية"، ١٩٦٦.
٤٤. منظمة العفو الدولية، "العراق نيابة عن من؟ حقوق الإنسان وعملية إعادة بناء الاقتصاد في العراق"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، ع ٣٩ / ٢٠٠٣.
٤٥. منظمة اليونيسيف في العراق، "تقرير عن حالة الأطفال والنساء في العراق"، أيلول، ١٩٩٥.
٤٦. منظمة RTI، المسح الاقتصادي الشامل لمحافظة البصرة لعام ٢٠٠٨.
٤٧. مؤتمر بغداد، ورقة عمل وزارة النفط العراقية لمؤتمر بغداد، ١٩٩٥.

٤٨. المؤسسة العربية المصرفية، "اقتصاديات الدول العربية، بنيتها وآفاقها المستقبلية"، الطبعة الثانية منقحة، ١٩٨٧.
٤٩. نبيل محمد سليم، "التغيرات السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣"، جريدة الصباح اليومية، ع ١٥٤٣ في ٢٢ ت ٢٠٠٨/٢.
٥٠. نزار خالد، "نفط العراق.. وجدديد السوق الدولية"، جريدة طريق الشعب، ع ١٤، ٢٠٠٥.
٥١. نشرات، "المواطنة لدى طلبة الجامعة"، مجلة العلوم الإنسانية/جامعة بابل، م ١٨، ع ١/ ٢٠١٠.
٥٢. هيئة التخطيط، "تقرير التنمية البشرية في العراق لعام ٢٠٠٠"، جمهورية العراق.
٥٣. هيئة السياحة، شعبة المجاميع السياحية، المجموعة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠٠٤.
٥٤. هيئة النزاهة العامة، "التقرير السنوي لهيئة النزاهة العامة لسنة ٢٠١٠"، بغداد.
٥٥. وزارة التخطيط، المعهد القومي للتخطيط "محاضرات في التخطيط والاقتصاد"، بغداد، ١٩٨٦.
٥٦. وزارة التخطيط/التخطيط الاقليمي، "مؤشرات الخطة الاقتصادية العامة للدولة للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٥، بغداد، ٢٠٠٠.
٥٧. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "دراسة عن الحرمان الغذائي في العراق"، ٢٠٠٧.
٥٨. وزارة التخطيط، تحليل هيكل الاقتصاد العراقي، بغداد، ١٩٧٦.
٥٩. وزارة التخطيط، "الكتاب السنوي الأول لوزارة التخطيط"، ٢٠١١.
٦٠. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "تقدير خط الفقر وملامح الفقر في العراق"، بغداد/آذار ٢٠٠٩.
٦١. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق" بغداد، ٢٠٠٩.
٦٢. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مسح شبكة معرفة العراق لسنة ٢٠١١.
٦٣. وزارة التخطيط، الدراسات الأولية للإطار العام للخطة الصناعية ضمن خطة التنمية القومية ١٩٨١-١٩٨٥، ج ١، آذار/ ١٩٨٠، جدول رقم ٢٢.
٦٤. وزارة التخطيط، "تحليل الاقتصاد العراقي: الإطار التفصيلي لخطة التنمية القومية ١٩٧٠-١٩٧٤"، بغداد، ١٩٧٠.
٦٥. وزارة التخطيط، "الاطار العام لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٣-٢٠١٧ و"تقييم السياسات ومتابعة الاداء التنموي لخطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤"، المؤتمر الاول لخطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧)، بغداد، ٢٠١٢.
٦٦. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٤.

٦٧. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج مسح التشغيل والبطالة ٢٠٠٨.
٦٨. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، "نتائج مسح مستويات المعيشة في العراق"، ٢٠٠٧.
٦٩. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات/الحسابات الاقتصادية الموحدة للمدة (١٩٩٤-٢٠٠٤) سلسلة معدلة.
٧٠. وزارة التخطيط/التخطيط الاقليمي، "مؤشرات الخطة الاقتصادية العامة للدولة للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٥، بغداد، ٢٠٠٠.
٧١. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء/مديرية الحسابات القومية، "مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والإجتماعي في العراق للمدة ٢٠٠٧-٢٠١٠، ت ٢/٢٠١١، بغداد.
- مطبوعة الجهاز المركزي للإحصاء . [www.cosit.gov](http://www.cosit.gov).
٧٢. وزارة التخطيط، تحليل الاقتصاد العراقي حتى عام ١٩٦٩، بغداد، ١٩٧٠.
٧٣. وزارة التخطيط، "تقييم السياسات ومتابعة الاداء التنموي لخطة التنمية الوطنية للاعوام ٢٠١٠-٢٠١١"، مؤتمر خطة التنمية الوطنية، ٢٠١٢.
٧٤. وزارة التخطيط، نتائج مسح العاملين في أجهزة الدولة والقطاع الاشتراكي للمدة (١٩٨٦.١٩٨٨)، اتجاهات حركة تشغيل القوى العاملة، جدول رقم/٣.
٧٥. وزارة التخطيط، "خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤"، ج١: وثيقة الخطة، بغداد، ك ١/٢٠٠٩.
٧٦. وزارة التخطيط وبيت الحكمة، "العراق التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨.
٧٧. وزارة التخطيط: دائرة تخطيط القطاعات، "اعداد تنمية الاقاليم ومتابعة وتسهيل اجراءات تحليل البرامج"، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات والمحافظات، بغداد، ٥-٥-٢٠١١.
٧٨. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية السنوية.
٧٩. وزارة التخطيط، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الموازنة الاستثمارية.
٨٠. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دراسة للحد من ظاهرة البطالة في العراق مع التركيز على ظاهرة البطالة في صفوف حملة الشهادات، بغداد، ت ٢/٢٠٠٦.
٨١. وزارة الصناعة والمعادن، المديرية العامة للتنمية الصناعية، "خطة التنمية القومية ١٩٧٧-١٩٨٠ للقطاع الصناعي الخاص والمختلط"، بغداد، ١٩٨٢.
٨٢. وزارة الصناعة والمعادن، "خطة التنمية الصناعية للقطاع الخاص للسنوات ١٩٨١-١٩٨٥"، بغداد.
٨٣. وزارة الصناعة والمعادن، إحصاءات المعامل المباعرة إلى القطاع الخاص، بغداد، ١٩٩٤.

٨٤. وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث/ "تشرة سنوية" لسنوات متفرقة.
٨٥. وزارة المالية الهيئة العامة للضرائب/ دائرة الإحصاء والأبحاث بغداد ٢٠٠٢.
٨٦. وزارة النفط، مكتب المفتش العام، "تقرير الشفافية الثالث، تصدير النفط الخام العراقي"، بغداد، ١/ ٢٠٠٦.
٨٧. وزارة النفط، تقارير وإحصائيات وزارة النفط، أعداد مختلفة، <http://www.oil.gov.iq>
٨٨. وليد عيدي عبد النبي، "العراق بحاجة الى إصلاح مالي ومصرفي بدعم دولي"، جريدة الصباح اليومية، ٢١ حزيران/ ٢٠١٢.
٨٩. ويكيبيديا، الموسوعة الحرة عبر الانترنت [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

### الأجنبية

1. B. Kaminski, Leveraging WTO Accession to Decision Strategy of Economic Reforms for New Iraq , Document of the World Bank , Washington D.C , 2004.
2. Carl Michael, "Economic Sanctions Warfare a Study about the Economics on Iraq (1990 – 2003)", Master Thesis of Doctor, Uppsala University, 2000.
3. CHENERY, hollies, "Structural Chang and development policy", Oxford university press, 1979.
4. Daniel Yergin, "The Prize: The Epic Quest for Oil , Money and Power" , New York: Simon & Schuster, 2004.
5. F. Jalal, 'Role of Government in Industrialization of Iraq 1950-1965', London, ed. CASS, 1972.
6. J. AL-HAKEEM, 'La planification économique en Irak', Thèses d Etat, en sciences économique, Université de Montpellier, France, 1974.
7. Jonathan E. Sanford, "Iraq Economy Past, Present Future", Report to Congress, 2003.
8. Kamel K. Al-KENANY, "Les effets de la planification sur l'organisation de l'espace industrielle en Irak ", Thèses de Doctorat es en science économique, Université de Nanterre (paris X), 1986.
9. LEE, Joong-Koon, 'Exports and the propensity to save in LDGs', The Economic journal, Vol. 81, No. 322.
10. Lucas, 'An Equilibrium Model of the Business Cycle', Journal of Political Economy, 1983, n<sup>o</sup> 6.

11. Magde KHADDURI, "Socialist Iraq, a study in Iraq Politics Since 1968. oxford University press, 1980.
12. Marten A. Wess , Iraq's Debt Relive Procedure and Potential Implications for International Debt Relief , Report for Congress United States , 2006.
13. Middle Richards, Alan , And Waterbury, Jhon, 1990, " A Political Economy Of The East", :Boulder, Colorado. West view Press.
14. Milosevic, Dragan Z; " Project Management: ToolBox", Publisher John Wiley & Sons, USA, 2003.
15. OPEC Annual Statistical Bulletin 2005, Vienna, 2006.
16. P. BAUCHET, "La planification française du <sup>les</sup> au <sup>ème</sup> plan", Paris, Seuil, 1970.
17. Rebuilding Iraq Economic Report and Transition World Bank, Economic and Social Development Unit Middle East Department, 2007.
18. Research Group, Dept Relive: Iraq, Interim Compliance Report, February, 2006, P.106. At: [http:// www.97.utoronto.ca/ .../ 2005 – 31 – 98 – I – comp – Iraq. Pdf.](http://www.97.utoronto.ca/.../2005-31-98-I-comp-Iraq.Pdf)
19. Watch, " Oil and War in Iraq", [http://www. Source Watch.org /index.php ? title=iraq.html.](http://www.SourceWatch.org/index.php?title=iraq.html)
20. Watch, "Development Fund for Iraq, a project of the center for media& democracy" , May 2004.
21. Webster, James L., Reif, William E. & Bracker, Jeffrey s., "The Manager's Guide to Strategic Planning Tools & Techniques', Planning Review, Nov. Dece. 1989.
22. <http://www.wtoarab.org>.
23. <http://www.alitthad.com/pap>.
24. [http:// www.iraq-businessnews.com/tag/refineries.](http://www.iraq-businessnews.com/tag/refineries)
25. <http://www.iraqcoalition.org>.
26. [http:// www.bagdad chamber. com](http://www.bagdadchamber.com)
27. <http://www.wtoarab.org>.
28. [http:// www. Transparency](http://www.Transparency)
29. [http://www. Washingtonpost.com](http://www.Washingtonpost.com)
30. [http:// www.arabianoilandgas.com](http://www.arabianoilandgas.com)
31. [http:// www.iraq-businessnews.com/tag/refineries](http://www.iraq-businessnews.com/tag/refineries)
32. <http://www.google.image.com>
33. <http://www.alitthad.com/paper.php>
34. <http://www.efcodb.com>

## ارقام وعناوين الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
١	خطط التنمية الاقتصادية للمدة ١٩٥٨-١٩٦٩ (مليون دينار عراقي)	٢٥
٢	خطط التنمية للمدة ١٩٧٠-١٩٨٠ (مليون دينار عراقي)	٢٦
٣	(%) للمصادر المالية في تمويل خطط التنمية القومية للمدة ١٩٦٥-١٩٨٠	٢٦
٤	أهم المشاريع الصناعية المعتمدة من قبل المخطط خلال المدة ١٩٦١-١٩٦٩	٢٩
٥	معدل التنفيذ القطاعي (الاستثمارات المتحققة/ الاستثمارات المخططة) (%)	٣١
٦	الاستثمار الصناعي؛ التخصيص والتنفيذ حسب الفروع الصناعية خلال المدة ١٩٧٠-١٩٨٠	٣٣
٧	كفاءة استخدام الموارد المالية في خطط ما قبل ١٩٦٩ (مليون دينار)	٣٤
٨	الإنفاق العسكري مقارنة بالإيرادات النفطية والنتائج المحلي الإجمالي خلال المدة (١٩٧٠ - ١٩٨٩)	٤٠
٩	القوة العاملة والقوات المسلحة للمدة ١٩٨٠-١٩٨٩	٤٢
١٠	خسائر العراق البشرية والمادية للحرب العراقية-الايروانية	٤٣
١١	عدد المشاريع الصناعية التي تمت خصصتها عام ١٩٨٧	٤٥
١٢	خطط التنمية القومية للمدة ١٩٨١-١٩٩٥ (مليون دينار عراقي)	٥٦
١٣	البرامج الاستثمارية السنوية خلال المدة ١٩٩٦-٢٠٠٣ (مليون دينار عراقي)	٥٧
١٤	(%) لتخصيصات خطط التنمية للمدة ١٩٨١-٢٠٠٣ وحسب القطاعات الرئيسية	٦٠
١٥	(%) لتخصيصات خطط التنمية القومية للمدة 1981-1995 وحسب المحافظات	٦٣
١٦	نسب استغلال الطاقات الإنتاجية للسنتين ١٩٩١ و ١٩٩٢ (%)	٦٦
١٧	الأضرار الناجمة وحسب القطاعات الرئيسية لغاية ١٩٩٦	٦٧
١٨	مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي للمدة ١٩٥٣-١٩٨٠	٧٢
١٩	الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (١٩٨٠ - ٢٠٠٣) بالأسعار الثابتة (١٩٨٨=١٠٠) (مليون دينار)	٧٤
٢٠	نسبة مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي ١٩٥٣-٢٠٠٣	٧٦
٢١	مساهمة النشاطات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (١٩٨٣ - ٢٠٠٣) وبالأسعار الجارية (مليار دينار)	٨١

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الرقم	العنوان	الصفحة
٢٢	(%) لمساهمة القطاعين العام والخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وحسب النشاطات الاقتصادية (1968-2000)	٨٤
٢٣	فجوة فائض الطلب الكلي للمدة (١٩٨٠-٢٠٠٢) (مليون دينار)	٨٧
٢٤	الرقم القياسي لأسعار المستهلك في العراق للسنوات (١٩٩١-٢٠٠٢) ١٩٩٣ = ١٠٠	٩٠
٢٥	سعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار للمدة ١٩٩١-٢٠٠٢	٩٢
٢٦	العجز والفائض في الموازنة العامة للدولة للمدة ١٩٨٠-٢٠٠١ (مليون دينار)	٩٤
٢٧	الضرائب المباشرة و غير المباشرة في العراق للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١) (مليون دينار)	٩٦
٢٨	الموازنة العامة؛ الاستثمارية والجارية (التشغيلية) للمدة ١٩٨٨-٢٠٠١ (%)	٩٧
٢٩	معدل تغطية الواردات بالصادرات غير النفطية (١٩٦٥-١٩٨٠) (مليون دينار)	٩٩
٣٠	الميزان التجاري في العراق للمدة (1990 - 2002 ) مليون دينار عراقي	١٠١
٣١	التوزيع القطاعي للقوى العاملة في العراق ١٩٧٧-2000 (%)	١٠٤
٣٢	العملة في التداول والعملة المصدرة للمدة 2003-2010 (مليون دينار عراقي)	١٤١
٣٣	الدين العام الداخلي للسنوات ٢٠٠٣-٢٠١٠ (مليون دينار عراقي)	١٥٢
٣٤	مساهمة النشاطات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (2004- 2010) وبالأسعار الجارية ( مليار دينار عراقي)	١٩٦
٣٥	الرقم القياسي لأسعار المستهلك في العراق للسنوات (٢٠٠٣-٢٠١٠) ١٩٩٣ = ١٠٠	٢١٠
٣٦	سعر الصرف الرسمي للدينار العراقي تجاه الدولار الأمريكي في العراق (٢٠٠٣-٢٠١٢)	٢١٢
٣٧	مبيعات ومشتريات البنك المركزي للعملة الأجنبية (مليون دولار)	٢١٣
٣٨	قضايا الفساد الإداري والمالي في بعض الوزارات العراقية لغاية 31/10/2010	٢٣٢
٣٩	معدل البطالة في العراق للمدة 1980-1997	٢٤٠
٤٠	معدل البطالة في العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١١ (باستثناء اقليم كردستان)	244
٤١	دليل التنمية البشرية في العراق ١٩٩٠-١٩٩٨	٢٥٣
٤٢	ميادين دليل مستوى المعيشة المقارن ٢٠٠٤-٢٠٠٧	٢٦٣



الرقم	العنوان	الصفحة
٤٣	طلبات التعويض المقدمة والمحددة حتى عام ٢٠٠٥	٣٠٤
٤٤	نسبة الإيرادات النفطية في تكوين الإيرادات الكلية للموازنة للمدة 2012-2003	308
٤٥	الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٠) (مليون دينار عراقي)	308
٤٦	نفقات الدعم الحكومي للسنوات 2006، 2008، 2010 (مليون دينار عراقي)	٣١٣
٤٧	النفقات التشغيلية والاستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية للعراق ٢٠٠٤-٢٠١٢ (%)	٣١٨
٤٨	المبالغ المخصصة والمنفذة للموازنة الاستثمارية ٢٠٠٤-٢٠١٢ (مليون دينار)	٣١٩
٤٩	البنية القطاعية للنفقات الاستثمارية؛ التخصيص ونسب التنفيذ (2012-2004)	٣٢٣
٥٠	التخصيصات الاستثمارية لـ "تنمية الأقاليم" ونسب التنفيذ ٢٠٠٦-٢٠١٠ (مليار دينار) (باستثناء محافظات إقليم كردستان)	٣٢٩
٥١	نسب التخصيص والتنفيذ في "برنامج تنمية الأقاليم" للسنوات 2006 - 2010	٣٣٢
٥٢	تخصيصات البترول دولار والمنافذ الحدودية لعام 2011	٣٣٥
٥٣	استخدام الأراضي في العراق لسنة 2006	٣٤٨
٥٤	عدد الشركات والعاملين فيها حسب الحجم لسنة 2009	٣٩١
٥٥	هيكلية القطاع الصناعي حسب الفرع الصناعي وحجم الشركات لسنة 2009	٣٩٤
٥٦	ملكية الشركات الكبيرة تبعاً لمؤشري عدد الشركات والعاملين لسنوات مختارة	٣٩٤
٥٧	مؤشرات القطاع الصناعي في العراق مقارنة بين عامي 2000 و 2009	٣٩٥
٥٨	حجم السكان ومعدلات النمو السنوي	٤٠٦
٥٩	التركيب العمري للسكان ومعدلات الإعالة	٤٠٧
٦٠	التخصيصات السنوية لقطاع التربية والتعليم والمصروف الفعلي لها للمدة 1996 - 2012 (%)	٤١٧

### أرقام وعناوين المخططات

الرقم	العنوان	الصفحة
١	سياقات اعداد الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق	١٥٠
٢	هيكلية الدولة العراقية بموجب دستور (٢٠٠٥)	١٦٦
٣	سياقات العملية التخطيطية في العراق (١٩٥٨-٢٠٠٣)	١٧٠
٤	مراحل الموازنة بين المركزية واللامركزية في العمل التخطيطي/ التجربة العراقية	١٧٥
٥	اعداد المنهاج الاستثماري ضمن الموازنة الاتحادية	١٨٣
٦	فلسفة التعليم العالي والبحث العلمي	٤٢٣
٧	المنظومة الإدارية	٤٣٠
٨	التحليل الاستراتيجي	٤٤٩
٩	التحليل الاستراتيجي المزدوج	٤٥١
١٠	سياقات الوضع النموذجي للتخطيط	٤٥٣
١١	مصفوفة التحليل الرباعي عن الوضع الحالي في العراق	٤٨٢

### أرقام وعناوين الإشكال البيانية

الرقم	العنوان	الصفحة
١	نمو الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (1980-2003)	٧٤
٢	نسبة مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للسنوات ١٩٥٣-٢٠٠٣	٧٦
٣	الإنفاق الحكومي في العراق (١٩٨٠-٢٠٠٢)	٨٨
٤	النفقات العامة والإيرادات مع العجز في الموازنة العامة للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١)	٩٥
٥	حجم العاملين في القطاعين العام والخاص للمدة 1994 - 2001	٢٤١
٦	التركيب العمري والنوعي لسكان العراق (الهرم السكاني) لسنة ٢٠١١	٤٠٨

## أرقام وعناوين الملاحق

الرقم	العنوان
١	التوزيع القطاعي للاستثمارات المتوقعة والمتحققة خلال المدة ١٩٨٠-١٩٥٩ (مليون دينار عراقي)
٢	تخصيصات البرامج الاستثمارية للمدة ١٩٩٦-٢٠٠٣ وحسب القطاعات الرئيسية (مليون دينار عراقي)
٣	التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٨٥-١٩٨١ (%)
٤	التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٩٠/١٩٨٦ (%)
٥	التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٩٥/١٩٩١ (%)
٦	الموازنة العامة؛ الاستثمارية والجارية (مليون دينار عراقي)
٧	هيكل التجارة الخارجية مقارنة بالنتائج القومي الإجمالي للمدة ١٩٨٠-١٩٧٠ (مليون دينار عراقي)
٨	توزيع الأيدي العاملة حسب النشاطات الاقتصادية لإجمالي الاقتصاد الوطني لعام 1977 وللمدة ( 1980-1990 )
٩	توزيع الأيدي العاملة حسب النشاطات الاقتصادية لإجمالي الاقتصاد الوطني للمدة (١٩٩١-٢٠٠٠)

## الملاحق

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (١)

التوزيع القطاعي للاستثمارات المتوقعة والمتحققة خلال المدة ١٩٨٠-١٩٥٩ (مليون دينار عراقي)

الخطا الاقتصادية المؤقتة ١٩٦١-١٩٥٩	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	المجموع	الزراعة	الصناعة	النقل و المواصلات	البناء والخدمات	أخرى
الخطا الاقتصادية التفصيلية ١٩٦٥-١٩٦١	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	٥٦٦.٣	١١٣.٠	١٦٦.٨	١٣٦.٤	١٤٠.١	١٠.٠
الخطا الاقتصادية الخمسية ١٩٦٩-١٩٦٥	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	٦٦٨.١	١٧٣.٥	١٨٧.٣	١١٠.١	١٣٤.٧	٦٢.٥
المجموع ١٩٦٩-١٩٥٩	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	١٦٢٦.٦	٣٣٤.٤	٣٩٢.٨	٣٤٧.٤	٤٦٥.٥	٨٦.٥
خطة التنمية القومية ١٩٧٥-١٩٧٠	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	٣٠٠.٨.٥	٥٧٣.٧	٨٣٩.٠	٣٨٥.٣	٤٧١.٠	٧٣٩.٥
خطة التنمية القومية ١٩٨٠-١٩٧٦	الاستثمارات المتوقعة %	الاستثمارات المتحققة %	١٠١٥٢.٧	١٤١١.١	٢٦٨٧.١	٢٦٨٧.١	٢٧٢.٤	٥٨٠.٩
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 20%;"> <p>التربية والبحوث العلمية</p> <p>٣٠٨٢.٤</p> <p>٤.٥</p> <p>٦٨١.٩</p> <p>٢٠.٣</p> <p>↓</p> <p>٢٦٧٦.٨</p> </div> <div style="width: 20%;"> <p>٢٣١٨.١</p> <p>١٥.٣</p> <p>↓</p> <p>٣٣٧٧.٧</p> </div> <div style="width: 20%;"> <p>٢٤٥٨.٣</p> <p>١٦.٢</p> </div> <div style="width: 20%;"> <p>٤٤٩٠.٠</p> <p>٢٩.٥</p> <p>٢٦٨٧.١</p> </div> <div style="width: 20%;"> <p>٢١٦٢.٩</p> <p>١٤.٢</p> <p>١٤١١.١</p> </div> <div style="width: 20%;"> <p>١٥١٩٣.٦</p> <p>١٠٠</p> <p>١٠١٥٢.٧</p> </div> </div>								

المصادر :- وزارة التخطيط؛ القانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٩ والقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦١. ودراسة عن تحليل الاقتصاد العراقي حتى سنة ١٩٦٩، ج١، بغداد، ١٩٧٠. وكذلك المجموعة الإحصائية السنوية لسنة ١٩٦٧، ص ٢٧٠-٢٧٢ - ضياء الموسوي، "خطة وبرامج التنمية في العراق"، مجلة النفط والتنمية ع١٩٨١/٩٤، بغداد، ص ٩٧-٩٨. - الجنابي، علي، "توزيع الاستثمارات وانعكاسه على توزيع السكان في العراق"، أطروحة دكتوراه/ معهد التخطيط الحضري والإقليمي-جامعة بغداد، ٢٠٠٦ ص ٩١.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (٢)

تخصيصات البرامج الاستثمارية للمدة ١٩٩٦-٢٠٠٣ وحسب القطاعات الرئيسية (مليون دينار عراقي)

السنة	الزراعي	الصناعي	المباني والخدمات	النقل والمواصلات	التربية والتعليم	مج
1996	11106.5	11844.6	19622.3	463.5	405.2	43442.1
%	25.56621	27.26526	45.16886	1.066937	0.932736	100
1997	16576.4	24334.4	39318.4	1189.4	811.8	82230.4
%	20.15848	29.59295	47.81492	1.446424	0.987226	100
1998	25619	112253	35687.1	2583.2	4043.8	180186.1
%	14.21808	62.29837	19.80569	1.433629	2.244235	100
1999	45419.1	107474.1	111986.9	6677.7	13000.2	284558
%	15.96128	37.76879	39.35468	2.346692	4.568559	100
2000	61666.3	276244.9	183901.2	28492.8	19993.9	570299.1
%	10.81298	48.4386	32.24645	4.996115	3.505862	100
2001	107472.7	430794.2	٤٠٧٩٣٨.٩	79291.4	57888	١٠٦٣٣٨٥.٢
%	10.90408	43.708	٣٨.٣٦٢٣	8.044835	5.873265	100
2002	١٨٥٦٣٠.٤	٤٨٩٦٦٦.٥	٥٣٩٢٠.٩	١١٣٥١٧.٩	٧٠٩٤٨.٧	١٤١٨٩٧٣.٤
%	١٣.٠٨٢	٣٤.٥٠٨٥	٣٨.٠٠٠	٨.٠٠٠	٥.٠٠٠	١٠٠
مج	٤٥٣٤٩٠.٤	١٤٥٢٦١١.٧	١٣٣٧٦٦٤.٧	٢٣٢٢١٥.٩	١٦٧٠٩١.٦	٣٦٤٣٠٧٤.٣

المصدر؛ وزارة التخطيط، دائرة الاستثمار الحكومي.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم ( ٣ )

التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٨١-١٩٨٥ ( % )

المحافظات	القطاع الزراعي	القطاع الصناعي	النقل والمواصلات	المباني والخدمات	التربية والتعليم	التخصيصات الاجمالية
بغداد	5.2	17.6	43.2	58.8	44.6	37.5
البصرة	1.7	16.7	20.5	6.6	11.1	10.1
نينوى	32.5	5.3	3.3	3.4	5.4	9.3
التاميم	17.2	5.3	0.9	2	1.2	5.3
اربيل	0.7	0.2	0.9	1.6	10.6	1.4
سليمانية	1.6	4.3	0.2	1.6	4.1	2
ديالى	6.3	1.3	1.4	1.6	4.9	2.5
الانبار	15.1	10.8	17.3	0.6	2.5	10.2
واسط	8.7	1.3	0.7	0.9	1.6	2.5
ميسان	1.3	1.6	1	2.1	1.9	1.7
بابل	3.2	2.7	0.7	1.1	1.4	1.8
كربلاء	0.5	5.9	0.4	1.6	1.2	2.1
القادسية	0.9	0.6	0.5	1.3	0.7	1
ذي قار	0.4	1.4	0.8	1	1.4	1
المتنى	0.2	2.6	4.7	0.9	1.3	1.7
دهوك	2.3	0.1	0.6	1.3	1.2	1.2
صلاح الدين	1.9	20.6	2.4	4.9	1.7	7
النجف	0.3	1.3	0.3	3	3.1	1.8
المجموع	100	100	100	100	100	100

100	4.4	41.3	15.7	19.9	18.2	الاهمية النسبية للتخصيصات
-----	-----	------	------	------	------	---------------------------

المصدر : وزارة التخطيط/خطة التنمية القومية ١٩٨١-١٩٨٥ .

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (٤)

التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٨٦/١٩٩٠ (%)

المحافظات	القطاع الزراعي	القطاع الصناعي	النقل والمواصلات	الخدمات والتعليم	التخصيصات الاجمالية
بغداد	4.3	13.7	22.8	38.7	21.7
البصرة	2.5	15.7	29.8	17.7	16.2
نينوى	33.6	8.5	8.4	5.7	12
التاميم	11.2	0.7	1.6	3.4	3.6
اربيل	1	0.9	3	3.1	2
سليمانية	0.9	2.5	3	3.5	2.6
ديالى	3.4	0.4	1	3.1	1.9
الانبار	17.6	19.7	19.4	3.4	13.9
واسط	4.4	1	0.9	2	2
ميسان	0.4	1	0.4	1.4	1
بابل	10.7	14.3	1.6	2.7	7.6
كربلاء	0.5	1.1	0	1.9	1.1
القادسية	1.1	1.8	0	1	1.1
ذي قار	0.5	2.2	2.2	4.4	2.6
المتن	0	0.7	4	0.6	1.1
دهوك	1.6	0.1	0.6	1.6	0.8
صلاح الدين	6.2	11.5	1.3	4.9	6.6
النجف	1	4.1	0	1.3	1.9
المجموع	100	100	100	100	100

الاهمية النسبية للتخصيصات	15.8	45.6	14.9	23.7	100
---------------------------	------	------	------	------	-----

المصدر : وزارة التخطيط/خطة التنمية القومية ١٩٨٦-١٩٩٠



## الملحق رقم (٥)

التوزيع المكاني وحسب القطاعات لتخصيصات خطة التنمية ١٩٩٥/١٩٩١ (%)

المحافظات	القطاع الزراعي	القطاع الصناعي	النقل والمواصلات	المباني والخدمات	التربية والتعليم	التخصيصات الاجمالية
بغداد	5.06	13.3	53.1	81.4	61.3	37.3
البصرة	0.68	23.4	23.2	8.7	7.1	13.2
نينوى	9.43	9.9	4.3	1.4	1.4	6.5
التاميم	5.31	0.5	0.5	0.2	1.3	1.4
ديالى	46.39	0.5	5.7	0.3	1.5	10
الانبار	5.47	13.7	2.8	5.5	2.5	8.5
واسط	3.91	0.1	1.2	0.2	0.3	1
ميسان	1.01	2.1	1.8	0	5.8	1.1
بابل	2.75	17.8	0.3	0.2	3.7	7.7
كربلاء	0.27	0.1	0	0.2	4.5	0.3
القادسية	0.21	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3
ذي قار	0.03	0.4	2.3	0	3	0.3
المتنى	1.96	0.1	0.5	0	0	0.5
صلاح الدين	18.49	12.7	4	1.6	4	9.6
النجف	0.03	5.1	0.2	0.1	3.4	2.3
المجموع	100	100	100	100	100	100
الاهمية النسبية للتخصيصات	20.2	39	3.6	٣٣.8	3.4	100

المصدر : وزارة التخطيط/خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٥-١٩٩١

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (٦)  
الموازنة العامة؛ الاستثمارية والجارية (مليون دينار عراقي)

السنة	الموازنة العامة (الجارية والاستثمارية)			الموازنة الاستثمارية			الموازنة الجارية		
	الإيرادات	النفقات	الفائض (+) العجز (-)	الإيرادات	النفقات	الفائض (+) العجز (-)	الإيرادات	النفقات	الفائض (+) العجز (-)
١٩٨٨	٨٢٦٧	١٣٣٦٣	-٥٠٩٦	٢٨٧٣	٢٧٣٣	١٤٠	٥٣٩٤	١٠٦٣٠	-٥٢٣٦
١٩٩٠	٨٤٩١	١٤١٧٩	-٥٦٨٨	٢٨٥٣	٢٨٢٢	٣١	٥٦٣٨	١١٣٥٧	-٥٧١٩
١٩٩١	٤٢٢٨	١٧٤٩٧	-١٣٢٦٩	١٤٣٤	١٨٤٤	-٤١٠	٢٧٩٤	١٥٦٥٣	-١٢٨٥٩
١٩٩٥	١٠٦٩٨٦	٦٩٠٧٨٣	-٥٨٣٧٩٧	١٩٦١٦	٨٤٩٤٣	-٦٥٣٢٧	٨٧٣٧٠	٦٠٥٨٤٠	-٥١٨٤٧٠
١٩٩٦	١٧٨٠١٣	٥٤٢٥٤١	-٣٦٤٥٢٨	٢٤٤٣٦	٣٦٤٣٩	-١٢٠٠٣	١٥٣٥٧٧	٥٠٦١٠٢	-٣٥٢٥٢٥
١٩٩٨	٥٢٠٤٣٠	٩٢٠٥٠١	-٤٠٠٠٧١	٨٨٧٦٦	-٧٠٣٠	٤٣١٦٦٤	٨٢٤٧٠٥	٨٢٤٧٠٥	-٣٩٣٠٤١
١٩٩٩	٧١٩٠٦٦	١٠٣٣٥٥٢	-٣١٤٤٨٦	٨٠١٤٠	٢٠١٩٦٠	-١٢١٨٤٠	٦٣٨٩٢٦	٨٣١٥٩٢	-١٩٢٦٦٦
٢٠٠٠	١١٣٣٥٥٢	١٤٩٨٧٠٠	-٣٦٥٦٦٧	١٥٠٨٥٠	٣٤٧٠٣٧	-١٩٦١٨٧	٩٨٢١٨٣	١١٥١٦٦٢	-١٦٩٤٨٠
٢٠٠١	١٣٥٥٥٦٦	١٨٩١١١٩	-٥٣٥٥٥٣	١٩٦٢٣٨	٥٠٦٥٨٢	-٣١٠٣٤٤	١١٥٩٣٢٨	١٣٨٤٥٣٧	-٢٢٥٢٠٩
معدلات النمو			معدلات النمو			معدلات النمو			
١٩٩٠-٨٨	١,٣٥	٣,٠١	-٠,٣	١,٠٦	٢,٢	٣,٤			
٩١-٩٠	-٠,٢٢	٢٣,٤	-٠,٥٠	٣٤,٧-	٥٠,٥-	٣٧,٨			
٩٥-٩١	١٢٤,٢٩	١٥٠,٦٧	٩٢,٣	١٦٠,٥	١٣٦,٥	١٤٩,٤			
٢٠٠١-٩٥	٨٨,٦٧	٢٨,٦٣	٤٦,٨	٣٤,٧	٥٣,٩	١٤,٨			

المصدر؛ وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٣-١٤.

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (٧)

هيكل التجارة الخارجية مقارنة بالنتائج القومي الإجمالي للفترة ١٩٧٠-١٩٨٠ (مليون دينار عراقي)

السنوات	١٩٧٠	١٩٧١	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
النتائج القومي الإجمالي بالأسعار الجارية (١)	١٢٠٢.٤	١٣٧٥.٠	١٣٨٨.٨	١٥٨٧.٥	٣٣٤٧.٧	٣٩٧٠.٥	٤٥٨٢.٨	٥٨٥٨.٢	٧٢٢٥.٤	١١٦٥٢.٨	١٥٧٩٤.٧
% نسبتها من الصادرات (الكاز والصادرات البترولية)	٩٤	٩٥	٩٢.٣	٩٤.٥	٩٨.٦	٩٨.٦	٩٨.٣	٩٨.٥	٩٨.١	٩٨.٧	٩٨.٤
القيمة (٢)	٣٦٩.٤	٤٧٧.٢	٣٤٢.٤	٥٥٥.٣	١٩٢١.٣	٢٤١٤.٦	٢٦٩١.٦	٢٨٠٦.٩	٣٢٠٣.٦	٦٢٤٥.٣	٧٦٣٨.٣
الصادرات غير البترولية (٣)	٢٢.٦	٢٢.٨	٢٨.٦	٣٢.٥	٢٨.١	٣٥.٦	٤٦.٥	٤٢.٧	٦٢.٩	٨٣.٧	١٢٢.٠
الواردات (٤)	١٨١.٧	٢٤٧.٩	٢٣٤.٧	٢٧٠.٣	٧٧٣.٤	١٤٢٦.٩	١١٥٠.٩	١٣٢٣.٢	١٤٧٣.٦	١٧٣٨.٩	٢٢٠٨.١
حجم التجارة الخارجية	٥٧٣.٧	٧٤٧.٩	٦٠٥.٧	٨٥٨.١	٢٧٢٢.٨	٣٨٧٧.١	٣٨٨٩.٠	٤١٧٢.٨	٤٧٤٠.٠	٨٠٦٧.٩	٩٩٦٨.٤
٢/١ %	٣٣.٠	٣٦.٤	٢٦.٧	٣٧.٠	٥٨.٢	٦١.٧	٥٩.٧	٤٨.٦	٤٥.٢	٥٤.٣	٤٩.١
٤/١ %	٤٧.٧	٥٤.٤	٤٣.٦	٥٤.٠	٨١.٣	٩٧.٦	٨٤.٨	٧١.٢	٦٥.٦	٦٩.٢	٦٣.١
الميزان التجاري / مع البترول بدون البترول	٢١٠.٣+	٢٥٢.١+	١٣٦.٣+	٣١٧.٥+	١١٧٦.٠+	١٠٢٣.٣+	١٥٨٧.٢+	١٥٢٦.٤+	١٧٩٢.٨+	٤٥٩٠.١+	٥٥٥٢.٢+
	١٥٩.١-	٢٢٥.١-	٢٠٦.١-	٢٣٧.٨-	٧٤٥.٣-	١٣٩١.٣-	١١٠٤.٤-	١٢٨٠.٥-	١٤١٠.٧-	١٦٥٥.٢-	٢٠٨٦.١-

المصدر؛

Nations Unions, "Annuaire Statistics du Commerce internationaux", New York, 1984, p.511.

- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، لسنة ١٩٧٨، ص ١٦٦، وكذلك لسنة ١٩٨٣، ص ١٥٨-١٥٠

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم (٨)

توزيع الأيدي العاملة حسب النشاطات الاقتصادية لإجمالي الاقتصاد الوطني للسنوات ١٩٧٧ وللمدة ( 1990-1980 )

السنوات	زراعة وصيد	تعدين واستخراج	صناعة تحويلية	كهرباء وماء	بناء وتشبيد	نقل ومواصلات	تجارة	تمويل	خدمات*	مجموع
١٩٧٧	٩٤١١٠٠	٣٦٧٠٠	٢٨٢٧٠٠	٢٣١٠٠	٨٠٠	١٧٦٥٠٠	٢٢٢٦٠٠	٣١٠٠٠	(١٠٠٠١٠٠)	٣٠٣٢٠٠٠
%	٣١	١.٢	٩.٣	٠.٨	١٠.٥	٥.٨	٧.٣	١.٠	(٣٣)	١٠٠
1980	975613	33076	235086	22006	209256	188654	233731	18521	453652	2369595
%	41.17	1.39	9.92	0.93	8.83	7.96	9.86	0.78	19.14	100
1982	976229	32469	243500	25272	303635	216846	273875	23705	521805	2617336
%	37.30	1.24	9.30	0.97	11.60	8.28	10.46	0.91	19.94	100
1984	965460	40357	186075	30010	221157	237489	274262	37148	560458	2552416
%	37.83	1.58	7.29	1.18	8.66	9.31	10.75	1.46	21.96	100
1986	1004800	43000	204200	34447	223000	220300	274000	40300	642100	2686147
%	37.41	1.60	7.60	1.28	8.30	8.20	10.20	1.50	23.90	100
1988	1056600	45800	217700	29092	240500	234800	295000	45800	690100	2855392
%	37.00	1.60	7.62	1.02	8.42	8.22	10.33	1.60	24.1	100
1990	895698	30738	216748	30807	288242	319043	381395	45334	617381	2825386
%	31.70	1.09	7.67	1.09	10.20	11.29	13.50	1.60	21.85	100

المصدر: لعام ١٩٧٧؛ وزارة التخطيط، المعهد القومي للتخطيط، "محاضرات في التخطيط والاقتصاد"، ج ١/١٩٨٦، بغداد، ص ١٢٦.

للاعوام اللاحقة؛ وزارة التخطيط ، دائرة التنمية البشرية ، قسم سياسات التشغيل.

\* يتضمن أفراد القوات المسلحة

أرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل  
نظرة في التحليل الاستراتيجي

الملحق رقم ( ٩ ) توزيع الايدي العاملة حسب النشاطات الاقتصادية لاجمالي الاقتصاد الوطني للمدة ( 1991-2000 )

السنوات	زراعة وصيد	تعيين واستخراج	صناعة تحويية	كهرباء وماء	بناء وتشيد	نقل ومواصلات	تجارة	تمويل	خدمات	مجموع
1991	896964	29131	215503	29009	287224	316194	432574	47216	653038	2906853
%	30.86	1.00	7.41	١.٠	9.88	10.88	14.88	1.62	22.47	100
1992	907925	28254	219864	27341	276405	314994	490819	47812	666519	2979933
%	30.47	0.95	7.38	0.92	9.28	10.57	16.47	1.60	22.37	100
1993	917599	28690	222781	29507	276438	314909	561173	46475	681542	3079114
%	29.80	٠.٠٩3	7.24	0.96	8.98	10.23	18.23	1.51	22.13	100
1994	930486	29311	229818	31874	272131	312120	646443	47599	707328	3207110
%	29.01	0.091	7.1	١.٠	8.49	9.73	20.16	1.48	22.06	100
1995	943061	29734	238978	33454	269168	313608	747586	47277	739977	3362843
%	28.04	٠.٠١	7.1	0.99	8.00	9.33	22.23	1.41	22.00	100
1996	961482	29364	244733	32766	266544	313257	865038	50588	749272	3513044
%	27.37	0.84	6.97	0.93	7.59	8.92	24.62	1.44	21.33	100
1997	977603	32887	251723	31400	263779	312467	1003326	52821	766949	3692955
%	26.47	0.89	6.82	0.85	7.14	8.46	27.17	1.43	20.77	100
1998	995995	33478	250783	31091	259974	312832	1162833	55028	779948	3881962
%	25.66	0.86	6.46	0.80	6.7	8.06	29.95	1.42	20.09	100
1999	1000165	35246	252612	5376	257941	313589	1350224	631455	831901	4678509
%	21.38	0.75	5.40	0.11	5.51	6.70	28.86	13.50	17.78	100
2000	997576	6698	186229	لم تتوفر	238461	269829	1538289	31127	242288	3510497
%	28.42	0.19	5.30	-	6.79	7.69	43.82	0.89	6.90	100

المصدر: وزارة التخطيط، دائرة التنمية البشرية/ قسم سياسات التشغيل، السنوات اعلاه.

## المحتويات

الفصل الأول: ارث الماضي للمدة ١٩٢١-٢٠٠٣: مؤشرات إجمالية تعكس غموض وتخبط في السياسات الاقتصادية.

المبحث الأول- مرحلة ١٩٢١ - ١٩٨٠: تغيرات المسار التنموي في ظل التقلبات السياسية

١. مرحلة ما قبل ١٩٥٨: نهج الحرية الاقتصادية واكتشاف النفط
٢. مرحلة ١٩٥٨ - ١٩٨٠: هيمنة القطاع العام والتخطيط المركزي
- ١-٢ الافتقار إلى المنظور الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية
- ٢-٢ الخطط الاقتصادية بين ضعف الممارسة التخطيطية والتعثر في التنفيذ
- ١-٢-٢ غياب المنهج الواضح في التنمية
- ٢-٢-٢ الفجوة التنموية بين الاستثمارات المخططة والاستثمارات المنفذة فعلاً
- ٢-٢-٢ أسباب الإخفاق في تنفيذ الاستثمارات الصناعية المخططة

المبحث الثاني: مرحلة ١٩٨٠-٢٠٠٣: إجهاد الفعل التنموي بين اقتصاد الحرب ومحدودية مصادر التمويل

١. الاقتصاد العراقي ١٩٨٠-١٩٨٩؛ اقتصاد حرب وتوقف في الأداء التنموي
- ١-١ عسكرة المجتمع وسيادة الإنفاق العسكري
- ٢-١ أعباء مادية؛ اقتراض خارجي و خسائر بشرية
- ٣-١ محاولات في الإصلاح الاقتصادي والإداري
٢. الاقتصاد العراقي ١٩٩٠-٢٠٠٣؛ اقتصاد مغلق وتراكم في الأعباء المادية
- ١-٢ عقوبات دولية وأعباء مالية وبشرية
- ٢-٢ إخفاق الخطط الاقتصادية بين متطلبات التنمية وظروف الحرب والحصار
- ١-٢-٢ التخصيصات الاستثمارية وكفاءة التنفيذ للمدة ١٩٨٠-٢٠٠٣
- ٢-٢-٢ التخصيصات الاستثمارية؛ التحليل القطاعي والتنمية المكانية

٣. نتائج المرحلة وتأثيراتها الاقتصادية؛ نظرة أجمالية

### المبحث الثالث؛ سيادة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني

١. اختلال الهيكل الإنتاجي؛ الناتج المحلي الإجمالي؛ المكونات والتحليل الهيكلي
  ٢. اختلال التكوين القطاعي للناتج المحلي الإجمالي؛ ضعف القطاعات الإنتاجية وهيمنة القطاع العام
  - ٢-١ ضعف القطاعات الإنتاجية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي
  - ٢-٢ هيمنة القطاع العام في تكوين الناتج المحلي الإجمالي
  ٣. اختلال الهيكل النقدي؛ ارتفاع في المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة الدينار
  ٤. اختلال الهيكل المالي؛ اختلال الموازنة العامة للدولة
  - ٤-١ الإيرادات والنفقات العامة للموازنة
  - ٤-٢ ضعف إيرادات الدولة من الضرائب
  - ٤-٣ ارجحية الموازنة التشغيلية
  ٥. انكشافية الاقتصاد الوطني؛ اختلال الميزان التجاري
  ٦. اختلال في الهيكل القطاعي للقوى العاملة وارتفاع معدلات البطالة
- خلاصة الفصل الاول**

### الفصل الثاني؛ تأرجح التنمية بين التوجهات الجديدة والتحديات الاقتصادية القائمة

### المبحث الأول؛ التوجهات الجديدة؛ العودة إلى اقتصاد السوق والتعايش في إطار العولمة

١. نيسان ٢٠٠٣، احتلال أجنبي للعراق؛ وتوجهات جديدة للاقتصاد الوطني
- ١-١ التغييرات والتحولات السياسية؛ إعادة هيكلة الدولة والتداول السلمي للسلطة
- ٢-١ الخروج من اقتصاد الحرب وسياسة التقشف
- ٣-١ التحولات الاقتصادية؛ رغبة في الإصلاح وتجاوز أخطاء الماضي

٢. الإصلاح الاقتصادي واعتماد آلية السوق؛ بين الانفتاحية وخصائص المرحلة الانتقالية

١-٢ مفهوم وضوابط تطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادي  
٢-٢ الإصلاحات المبكرة بعد عام ٢٠٠٣؛ تأثير المنظمات الدولية ومخاطر الضغط الاجتماعي

١-٢-٢ حقيقة ومضمون برامج الإصلاح  
٢-٢-٢ الإنعكاسات الاجتماعية لبرامج الإصلاح  
2-3 برامج الإصلاح الاقتصادي؛ بين الإرادة والتطبيق الفعلي  
1-3-2 إصلاح السياسة النقدية  
2-3-2 إصلاح السياسة المالية  
٢-٣-٣ إصلاح السياسة التجارية  
٢-٣-٤ إصلاح الشركات العامة المملوكة للدولة

٣. إعادة هيكلة الفعل التخطيطي بين دور الدولة المركزي والسلطات المحلية  
١-٣ إعادة هيكلة الدولة العراقية بموجب دستور ٢٠٠٥  
٢-٣ سياقات الفعل التخطيطي التنموي؛ بين أرث مركزية التخطيط والتوجهات الراهنة  
١-٢-٣ التخطيط في ظل النظام المركزي؛ مركزية التخطيط وتشكيل المؤسسات الإقليمية

٢-٢-٣ آليات الفعل التخطيطي بعد عام ٢٠٠٣؛ اللامركزية الإدارية والشاركة في التخطيط

أولاً؛ منهجية إعداد البرنامج الاستثماري للخطة (المشاريع الاستثمارية)  
ثانياً؛ خطة تنمية الأقاليم والمحافظات

## **المبحث الثاني؛ التحديات الاقتصادية بين الرغبة في التنمية وأرث الماضي**

١. تحديات في الهيكل الاقتصادي-الإنتاجي  
١-١ القطاعات الاقتصادية بين انخفاض المستوى التقني وضعف الأداء الإنتاجي



١-١-١ القطاع النفطي بين تذبذب الإنتاج وتخلف البنية الأساسية ومخاطر السوق الدولية

١-١-٢ القطاعات الإنتاجية: الضياع بين تدهور الإمكانيات الزراعية وطموحات التصنيع العسكري وإهمال القطاع السياحي

ولاً؛ الصناعات التحويلية بين ضعف القدرة التقنية وعسكرة المجتمع

ثانياً؛ القطاع الزراعي بين التخلف واتساع رقعة ملوحة التربة

ثالثاً؛ تذبذب النشاط السياحي وركوده

٢-١ السوق بين ظاهرة التضخم وطموح تلبية الطلب المحلي

١-٢-١ ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك

٢-٢-١ تذبذب سعر صرف الدينار العراقي

٣-٢-١ ضعف القطاعات الإنتاجية الوطنية

٣-١ البنى الإرتكازية وتردي الخدمات المجتمعية

٢. تحديات في البنية الاجتماعية والسلوكية للإنسان العراقي

1-2 الفساد الإداري والمالي

1-1-2 تأثيرات الحروب والحصار وممارسة السلطة

2-1-2 تنامي الفساد في ظل الاحتلال

3-1-2 امتدادات ممارسة الفساد في مفاصل الدولة

4-1-2 الجهود المبذولة في مكافحة الفساد

2-2 الموارد البشرية بين القصور في مؤشرات التنمية والبطالة

1-2-2 تأرجح البطالة بين سياسات التشغيل ومتطلبات سوق العمل

ولاً؛ سيادة البطالة المقنعة وبروز ظاهرة البطالة الهيكلية

ثانياً؛ السياسات المعتمدة لمعالجة مشكلة البطالة

ثالثاً؛ نحو خطوات جادة في معالجة مشكلة البطالة

2-2-2 التنمية البشرية؛ تراجع في المؤشرات وبروز ظاهرة الحرمان

- أولاً؛ تراجع في مؤشرات التنمية البشرية
- ثانياً؛ الفقر وتدني مستوى المعيشة
- ثالثاً؛ ظاهرة الحرمان ومستوى الكفاف الذي تحققه البطاقة التموينية
- ٢-٣ السلوك الاقتصادي للفرد العراقي بين ضعف المواطنة وتبذير الموارد العامة
- ٢-٣-١ المواطن والسلطة السياسية
- ٢-٣-٢ المواطن؛ ازدواجية في السلوك وتبذير في الموارد العامة
- ٢-٣-٣ بيئة طاردة للاستثمار؛ عدم استقرار امني وهجرة خارجة
- ٢-٣-٤ اجواء في الديمقراطية وإعادة الثقة
٣. تحديات في الهيكل الإداري والمالي
- 3-1 الإطار التشريعي في عمل أجهزة الدولة
- 3-1-1 انعدام الشفافية في القرارات الاقتصادية
- أولاً؛ أرث التعامل المركزي وسرية البيانات والمعلومات
- ثانياً؛ بوادر في الشفافية بين تعثر التطبيق وضرورات العمل
- 3-1-2 سيادة "الشخصنة" ونمط العمل البيروقراطي في الجهاز الإداري
- أولاً؛ هيمنة المسؤول الأعلى
- ثانياً؛ سيادة العمل البيروقراطي في الإدارة والتنفيذ
- 3-2 تذبذب الاستثمار الخاص بين تباين السياسات الاقتصادية وطموحات المرحلة
- 3-2-1 الخلفية التاريخية؛ الريادة في التنمية وسياسة التحجيم للاستثمار الخاص
- 3-2-2 مرحلة الحروب والحصار؛ تردد الاستثمار الخاص ومحفزات الدولة
- 3-2-3 مرحلة ما بعد 2003؛ اعتماد الأولوية للاستثمار الخاص ونظام السوق
- 3-3 المديونية الخارجية والتعويضات
- 3-3-1 الديون الخارجية والفوائد المترتبة عليها
- أولاً؛ ضبابية تحديد الديون العراقية
- ثانياً؛ عبء المديونية الخارجية

3-3-2 إعفاءات الديون العراقية

3-3-3 تعويضات حرب الكويت

### **المبحث الثالث؛ الجهد التنموي: مؤشرات في التخصيصات الاستثمارية بين تجاذبات التخطيط وتعثر التنفيذ**

3-1 إيرادات الموازنة الاتحادية بين سيادة الريع النفطي والعجز المخطط

3-1-1 إيرادات الموازنة

3-1-2 الفائض او العجز

3-2 نفقات الموازنة بين هيمنة النفقات التشغيلية وانخفاض النفقات الاستثمارية

3-2-1 النفقات العامة بين نفقات الدعم الحكومي والتشغيلية

3-2-2 النفقات الاستثمارية؛ انخفاض في نسب التنفيذ وهيمنة التخصيصات الصناعية

3-2-3 الإخفاق في تنفيذ الموازنة الاستثمارية

3-2-4 استثمارات القطاع الخاص بين التردد ومحفزات التشجيع الراهنة

3-3 استثمارات "تنمية الأقاليم"

3-4 تخصيصات البترودولار

3-5 تخصيصات المنافذ الحدودية

### **خلاصة الفصل الثاني**

### **الفصل الثالث؛ منهجية التحول الاقتصادي ونمط التنمية المنشود**

#### **المبحث الأول؛ تجاذبات التحول الاقتصادي بين السياسة والعقلانية الاقتصادية**

1. المزاجية بين السياسة والاقتصاد؛ تضاد أم تكامل

1-1 السياسة والاقتصاد تفاعل متبادل قائم على التكافؤ

1-2 الفلسفة الاقتصادية ضمان التوجه السليم للتنمية

1-3 عدم الاستقرار السياسي وتباين الطروحات الاقتصادية

- أولاً؛ ضعف النهج الاستثماري مقارنة مع الامكانيات المتاحة  
ثانياً؛ خضوع الفعل الاقتصادي الى الهيمنة السياسية
2. الاقتصاد العراقي؛ مسارات متنوعة ونتائج مخيبة
- 1-2 مسارات سابقة؛ بين ضياع الفرص التنموية والكسب السياسي
- 1-1-2 الاقتصاد الوطني وحلقة التأثير السياسي
- 2-1-2 تبذير الموارد واضاعة الفرص التنموية
- 2-3-1 أرث اقتصادي بين الربيع النفطي والتجاذبات السياسية
- 2-2 ضبابية التوجه الاقتصادي؛ بين مناورات الفعل السياسي وتلكؤ الانجاز الاقتصادي لمرحلة ما بعد ٢٠٠٣.
- 1-2-2 الفعل السياسي بين التضاد والتضارب في المصالح
- 2-2-2 الانتقال الى القوى الاجتماعية المؤثرة تنموياً في الفكر والسلوك
3. في طريق البناء التنموي؛ سياسة مستقرة لإستراتيجية واضحة
- 1-3 التعددية السياسية؛ بين الرغبة في الديمقراطية والنضج السياسي
- ٢-٣ تحييد التأثير السياسي عن الفعل الاقتصادي
- 3-3 العقلانية الاقتصادية؛ الاستخدام الكفؤ للموارد والتدرج في المعالجة

### المبحث الثاني؛ أساسيات التحول الاقتصادي؛ بين اعتماد نظام السوق وتوفير المستلزمات

1. الارتقاء النوعي في استخدام الموارد المادية المتاحة
- 1-1 قطاع النفط والموارد المعدنية المتوفرة
- 1-1-1 النفط والغاز الطبيعي
- 1-1-2 معادن أخرى وخامات اقتصادية متنوعة
- 2-1 الزراعة والثروة الحيوانية
- 3-1 إمكانات وإعدة للنشاط السياحي
- 4-1 أرث صناعي في صناعات تحويلية يمتلك فيها العراق الخبرة والمؤسسات

- 1-4-1 تنوع في النشاطات الصناعية
- 2-4-1 التعددية الاقتصادية للملكية في الصناعة
2. تفعيل الاستثمار الخاص والتعايش مع خبرة ورأس المال القطاع العام
- 1-2 مبررات التوجه نحو الاستثمار الخاص
- 2-2 التحول التدريجي وتعايش القطاعين العام والخاص
3. بناء القدرات؛ التعليم والتدريب في استثمار الطاقة المعرفية
- 1-3 إمكانيات الوفرة للأيدي العاملة: كمّاً ونوعاً
- 3-1-1 حجم السكان ومعدلات النمو
- 3-1-2 التركيب النوعي والعمرى للسكان
- 3-1-3 المستوى التعليمي والمهني للسكان
- 2-3 إمكانيات العراق في الولوج إلى اقتصاد العلم والمعرفة
- 1-2-3 الانفتاح على العالم الخارجى واعتماد الممارسة الميدانية
- 2-2-3 منظور مستقبلى لبيوت المعرفة العلمية في العراق
- اولاً؛ البناء المعرفى-المهني للقدرات البشرية
- ثانياً؛ ربط الجامعة ومؤسسات البحث العلمى بالمجتمع

### المبحث الثالث؛ المنهجية المقترحة في البناء التنموي في العراق

- 1 - المستلزمات أو الركائز الواجب اعتمادها في البناء التنموي
- 1-1 تحسين منظومة إدارة الدولة العراقية واعتماد الإدارة بالمشاركة
- 1-1-1 الإدارة وسيادة القانون
- 1-1-2 إشاعة روح الإدارة بالمشاركة؛ اللامركزية الإدارية
- 1-1-3 إنضاج العمل المؤسساتى في إدارة الدولة
- 1-2 اعتماد آليات جديدة في إعداد الموازنات المالية للدولة
- 1-2-1 تحديد الأولويات الوطنية للموازنة

- 1-2-2 تتوع مصادر تمويل الموازنة
- 1-2-3 إعادة النظر في مكونات الموازنة الاتحادية
- 1-3-3 اعتماد منظومة التخطيط الاستراتيجي
- 1-3-1: المضمون والمحتوى
- 1-3-2: المدى والمستوى التخطيطي
- 1-3-3: لوسيلة والأسلوب
- 1-3-4: التخطيط الاستراتيجي في الاقتصاد العراقي
- 2- محاولة في رسم ملامح توجه اقتصادي للتنمية في العراق
- 2-1 ملامح في مسارات النظام الاقتصادي المقترح
- 2-2 مؤشرات أولية في إعداد سياسة اقتصادية للتنمية
- 2-3 تجربة الصين في البناء التنموي الجديد
- 3- منظور استراتيجي في البناء التنموي للعراق
- 3-1-1 أثارة الانتباه نحو آلية لصياغة فلسفة اقتصادية
- 3-2 عصف ذهني في صياغة خطة إستراتيجية للمنهجية المقترحة
- 3-2-1 خطوات بناء الخطة الإستراتيجية
- أولاً؛ تحليل مكونات المصفوفة الرباعية لـ SWOT في الاقتصاد العراقي
- ثانياً؛ مرتكزات أعداد الخطة الإستراتيجية
- 3-2-2 المؤشرات الرئيسية للخطة الإستراتيجية وتوجهات التنمية
- أولاً؛ اعتماد سياسة اقتصادية واضحة
- ثانياً؛ تنوع القاعدة الاقتصادية
- ثالثاً؛ آليات عمل في صياغة الخطة الإستراتيجية
- 3-3 أولويات التنمية في المنهجية المقترحة
- 3-3-1 المحور الاقتصادي التنموي
- 3-3-2 محور الاستثمار

٣-٣-٣ محور السياسة المالية والنقدية

٣-٣-٤ محور المعرفة والتقانة وآليات التعاون الدولي

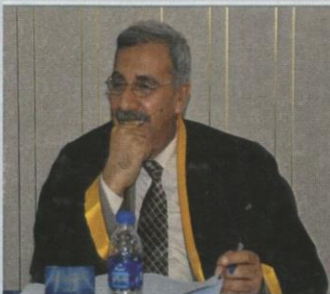
الاستنتاج؛ خطوات في طريق التنمية

المصادر

ارقام وعناوين الجداول والمخططات والرسوم البيانية

الملاحق

المحتويات



## نبذة عن المؤلف أ.د. كامل كاظم بشير الكناني

- بكالوريوس في العلوم الاقتصادية/ جامعة بغداد 1974/1975
- دبلوم الدراسات المعمقة (DEA) / تخطيط استعمالات الأرض الحضرية/ جامعة السوربون/ باريس-1980.
- دبلوم الدراسات المعمقة (DEA) في التقنيات الاقتصادية/ مدرسة الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية/ باريس-1981
- دكتوراه حلقة ثالثة؛ تخطيط الموقع واستعمالات الأرض/ جامعة السوربون/ باريس- 1983.
- دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية/ التخطيط وإستراتيجية التنمية - جامعة باريس 10/ نان تير/1986.
- 1. للمؤلف (70) بحثاً علمياً منشوراً في مجلات علمية رصينة داخل وخارج العراق.
- 2. للمؤلف الكتب الآتية:
- الحيز وأقطاب النمو (مترجم من اللغة الفرنسية) دار صفاء للنشر/ الأردن 2007 (ط2).
- دراسات في نظرية الموقع الصناعي، دار صفاء للنشر والتوزيع/ الأردن 2008 (ط2).
- الموقع الصناعي وسياسات التنمية المكانية، دار صفاء للنشر/ الأردن 2009 (ط2).
- اللامركزية وإدارة المجتمعات المحلية/ جامعة بغداد- دار الكتب/ 2006.
- التخصص: المفهوم وإمكانيات التطبيق/ المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، بغداد/2007.
- "التربية والتعليم؛ آليات عمل في إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي"، المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية، 2007.
- استقلالية الجامعات/ منظمة مؤتمر النخب والكفاءات العراقية/ بغداد/ 2008.
- أساليب كمية في اختيار الموقع الأفضل للنشاط الصناعي/ جامعة بغداد- دار الكتب، 2010
- السلطات المحلية والتنمية، تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية؛ مع إشارة إلى التجربة العراقية، دار أنير للطباعة والنشر، عمان/الأردن، 2012.
- 3. يمتلك مدرسة بحثية في جامعة بغداد في تخصص "تخطيط الموقع واستعمالات الأرض" بموجب الأمر الجامعي (797) في 2012/1/8.
- 4. حاصل على لقب "الأستاذ الأول" في التخصصات العلمية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للعام الدراسي 2012/2011.
- 5. حاصل على جوائز علمية؛ دولية ووطنية، واستشاري في العديد من مؤسسات الدولة والمنظمات الدولية وأنشطة المجتمع.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 747 لسنة 2013

دار الدكتور للعلوم ... الادارية والاقتصادية والعلوم الاخرى  
طبع - نشر - توزيع  
بغداد - شارع المتنبي ٠٧٩٠١٩٧٨٥٣٥ - ٠٧٩٠٤٧٩٧٣٥١ - ٠٧٧٠٨٨٠٩٥٩٨

